

1956

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Derecho

Seminario de Historia del Derecho

**Aspectos Jurídicos del Surgimiento de la
Burocracia en México Durante el Siglo XIX.
(1810 - 1865)**

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a :

Pedro José Canseco Malloy

México, D. F.

1982



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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

INDICE

I.-	Introducción.	8
II.-	El Planteamiento Formal.	
1)	El Origen del Estado Moderno	11
2)	La Administración Pública	14
3)	Funcionarios y Empleados Públicos	23
III.-	El Análisis Material.	
1)	Constitución de Cádiz (1812), su reglamentación.	33
2)	Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana (1814), su reglamentación.	45
3)	Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1822), su reglamentación.	49
4)	Constitución Federal de Los Estados Unidos Mexicanos (1824), su reglamentación.	59
5)	Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana (1836), su reglamentación.	80
6)	Bases Orgánicas de la República Mexicana. (1843), su reglamentación.	95
7)	La Dictadura de Santa Anna (1853), su reglamentación.	107
8)	La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1857), su reglamentación.	130
9)	Administraciones de Zuloaga y Miramon (1858), su reglamentación	144

10) Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (1865), - su reglamentación.	150
IV.- Conclusiones.	166

INTRODUCCION

Este trabajo no pretende ser un análisis exhaustivo de la situación que guardaban los empleados y funcionarios públicos durante el siglo XIX, tampoco se pretende que el mismo sea una compilación completa de las normas, reglas, etc., aplicables a dichos sujetos, ni mucho menos de los decretos que expidieron los diferentes gobiernos de esa época.

Intentamos considerar a lo largo del trabajo los aspectos más relevantes de la relación Estado-Epleado, Funcionario Público, como son horarios, salarios, sanciones y en general esa relación de subordinación.

Pretendimos analizar en forma más pormenorizada dos aspectos, el primero es referente al origen del poder que ejercitaban los empleados y funcionarios públicos, esto es, determinar si durante los diferentes gobiernos se estableció un sistema de delegación de facultades, o bien, si perduró el anticuado sistema patrimonialista de oficios perpétuos y vendibles, ya que durante el período que fue objeto de nuestro estudio, no encontramos ningún sistema que pudiera apearse a la llamada teoría organicista.

El otro aspecto que se exploró a fondo, es el concerniente al régimen de trabajo, el cual puso de manifiesto diversas irregularidades, a más de la corrupción imperante en los medios públicos de la época.

El sistema que se siguió para la elaboración del trabajo es claro y simple, puesto que se dividió en capítulos -- que comprenden cada uno de ellos la vigencia de las diversas constituciones o leyes fundamentales que rigieron durante el período en análisis. Al principio del trabajo, y como un marco formal del mismo, hicimos un breve estudio relativo a los conceptos de administración pública propiamente dicha y de funcionario y empleado público.

Para éste último aspecto, recurrimos a los modernos autores mexicanos fundamentalmente, sin embargo, también hicimos alusión a diversos tratadistas europeos que de una u otra forma generaron el estudio y desarrollo del moderno derecho administrativo.

A través de los textos histórico-jurídico, esto es, en las fuentes primarias, en los capítulos que así lo permitieron, y en compilaciones generales de diversos autores, pudimos determinar la situación que guardaban los empleados públicos, tanto por lo que respecta a sus obligaciones, como a sus atribuciones o facultades.

Para buscar el significado de las normas que se promul

garon, tratamos de hacer a lo largo del trabajo una breve - reseña histórica, en la que mencionamos los aspectos y circunstancias más relevantes dentro de la historia política - de nuestro país.

En fin, y en una palabra, afirmamos que el presente no es un tratado sobre la materia, ni tampoco aspira a serlo, - sino que debe entenderse que es un trabajo breve en el que se han intentado reunir los aspectos más importantes del tema.

1 . EL ORIGEN DEL ESTADO MODERNO .

La Sociedad del medioevo se caracterizó por su inmovilidad. Las clases y estamentos sociales eran rígidos, el hijo de campesinos sería campesino, el hijo de artesano sería artesano, el hijo de señor sería también un señor. La estructura misma de esa sociedad, condujo y propició la falta de un órgano administrativo centralista, que había sido la tónica del Bajo Imperio Romano.

En los restos del Imperio Occidental, la función administrativa se atomizó, cada señor dentro de su dominio reunía y ejercitaba todas las facultades que hoy corresponden a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El señor feudal establecía las leyes y reglamentaba la vida de sus súbditos, exigía los tributos tanto en dinero como en especie, y desempeñaba todas las funciones que hacían posible la vida en comunidad, directamente o por conducto de sujetos que designaba y removía libremente, y, por último resolvía las controversias de naturaleza civil y aplicaba las penas en materia penal.

Ante ese poder absoluto no había más freno que el de la Iglesia, que celosa de sus privilegios, exigía también los tributos que le eran debidos,

que se pagaban en forma de diezmos y primicias, asimismo había reglamentado todos los aspectos relativos al estado civil de las personas, desde su nacimiento hasta su muerte, y vigilaba los aspectos de moral y de doctrina cristianas.

El emperador del Sacro Imperio Romano Germánico se había convertido en una figura decorativa, sólo en casos muy especiales intervenía para dirimir controversias del orden judicial.

Posteriormente, con el crecimiento de las ciudades y el surgimiento de los Reinos, se formaron los gremios de artesanos que vinieron a constituir la naciente burguesía, ésta exigía nuevos derechos e incluso una nueva situación política. Los reyes, apoyados en esta situación comenzaron a intervenir directamente en las ciudades, exigiendo impuestos y dándoles protección. Los grupos de poder dentro de las ciudades veían con buenos ojos esta actitud real, así pues comenzó a generarse la centralización del poder en la persona del rey con el consecuente decaimiento de los señores feudales.

A la naciente burguesía le correspondió asumir las nuevas funciones públicas, por delegación expresa que hacía el rey en estas personas, aún cuando los empleos u oficios públicos se obtuvieran por merced, en subasta o fueran perpetuos, ya que dicha delegación era indispensable para asumir los derechos competenciales que les correspondían para legitimar en consecuencia dicha función.

Paulatinamente se fue concibiendo al oficio como una institución permanente, esto es, se mantenía jurídicamente idéntico a pesar de la sucesión de sus titulares, éstos tenían obligaciones y derechos inherentes al cargo.

La delimitación de la competencia de los funcionarios se entiende en dos sentidos, el primero por materia, de la que se distinguían cuatro fundamentales: Gobierno, Guerra, Justicia y Hacienda. La segunda consiste en una pirámide de jerarquía, en la que el peldaño más alto estaba ocupado siempre por el rey, todos los demás sujetos que se hallaban en ella, actuaban en uso de facultades delegadas. Este proceso que se inició alrededor del siglo XI fue evolucionando muy lentamente y en forma desigual en Europa. A partir del siglo XVI se acelera y culmina con la formación de los estados modernos, con un rey a la cabeza, en el siglo XVIII. A lo largo de este siglo se fueron introduciendo los cambios que eran necesarios para crear la administración pública propiamente dicha.

2. LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Es difícil, sino es que imposible concebir al Estado Moderno sin una sólida estructura capaz de aplicar las Leyes que se refieren al interés público y al propio Estado. En efecto, ya sea dentro de la teoría clásica de la división de poderes, o en los sistemas políticos totalitarios, la Administración Pública goza de un vivo interés entre los estudiosos de las diversas disciplinas sociales. Sostener la idea de la existencia de un Estado sin Administración Pública resultaría descabellado y aún ilógico, ya que formalmente el Estado está compuesto por tres elementos, a saber: Población, Territorio y Gobierno, este último, en una u otra forma tendrá necesidad de desarrollarse en el ámbito de la Administración Pública, pues es bien sabido que la primera y primordial función del Estado es su propia subsistencia, en el momento en que no desarrolle su actividad en forma de Administración dejaría de tener razón de ser, y consecuentemente desaparecería.

Las múltiples facetas del desarrollo humano, sus relaciones con la comunidad, aunadas al deseo común de bienestar, motivan de una u otra forma la cada vez más insistente manifestación y peneiración del Estado en nuestras vidas, diariamente nuestros actos u omisiones se traducen en una respuesta del Estado, dicha respuesta generalmente se manifiesta a través ---

de la Administración Pública, ya como un acto coercitivo, ya la prestación de un servicio público, el pago de algún impuesto, las funciones de policía, etc. Desde luego, también se puede manifestar en forma individualizada, - como cuando se presenta un conflicto y es resuelto por los tribunales competentes, o en forma general, impersonal, como es el caso de la expedición de una ley o un reglamento.

La doctrina ha entendido a la Administración Pública como la institución encargada de hacer ejecutar las Leyes dentro del ámbito competencial que le corresponda a cada órgano, por tanto, generalmente se le identifica con el Poder Ejecutivo dentro de la ya mencionada teoría clásica de la división de poderes, esto visto desde un punto de vista estrictamente formal. - La Administración Pública se materializa a través de la actividad que el Estado despliega para el cumplimiento de sus atribuciones, a esta actividad se le denomina función.

Gabino Fraga afirma que "la actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales" (1).

Por su parte, Andrés Serra Rojas afirma: "La actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas o facultades para actuar -

(1) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1977. p. 13.

jurídicas, materiales y técnicas, que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de sus órganos. Las actividades jurídicas del Estado están encaminadas a la creación y cumplimiento de la Ley, las actividades materiales son simples desplazamientos de la voluntad y las actividades técnicas son las actividades subordinadas a conocimientos técnicos o científicos" (2).

Se ha dicho que a la Administración es posible concebirla únicamente por sustracción o eliminación, esto es, separando determinado tipo de actividades que el Estado realiza y que en conjunto forman la Administración Pública, y es por esto que la Administración se deja describir pero no definir "La multiplicidad en que se diversifican las distintas funciones de la Administración hace imposible toda fórmula unitaria" (3).

No estamos de acuerdo con esta afirmación, aún cuando los actos jurídicos que realiza la Administración Pública son diferentes en cuanto a sus efectos, a mi juicio su naturaleza jurídica no varía esencialmente. Esto se puede ver en el ejemplo siguiente: el cobro de un impuesto y la prestación de un servicio público son actos materialmente distintos. En el primer caso, el Estado obtiene recursos de los particulares y en el segundo, está utilizando dichos recursos para la satisfacción de una necesidad colectiva, la diferencia es material, sin embargo, en su aspecto formal como acto ju-

(2) SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1977, p.19

(3) FORSTHOFF Ernst. Tratado de Derecho Administrativo. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958. p. 87

rídico, dicha diferencia no existe, puesto que en ambos casos el Estado despliega una actividad para dar cumplimiento a las atribuciones que la Ley le otorga.

Es necesario pues, apreciar los actos de la Administración desde el punto de vista funcional. El Estado por conducto de sus diversos órganos realiza tres funciones primordiales:

A). - La función legislativa, que es entendida desde el punto de vista material, como el ejercicio de las atribuciones que al Estado competen en cuanto a la reglamentación de los hechos y actos jurídicos que se desarrollan dentro de una época y un país determinados, esto se hace generalmente a través de la expedición de Leyes. Desde el punto de vista formal se ha dicho que "la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el poder Legislativo" (4), podemos agregar que en un régimen de facto, la función legislativa correspondería lisa y llanamente al gobierno en funciones.

B). - La función Jurisdiccional, que desde el punto de vista formal consiste en "la actividad desarrollada por el poder que normalmente, dentro del régimen constitucional, está encargado de los actos judiciales, es decir por el poder judicial" (5). Desde el punto de vista material consiste en la resolución de los conflictos jurídicos que se presenten, a través de una sentencia que crea una obligación individualizada al caso concreto. Esta fun

(4) FRAGA, opus cit. p. 37

(5) FRAGA, opus cit. p. 46

ción ha sido llamada Administración de justicia.

C). - La tercera es la función Administrativa, que en su sentido mate
rial consiste al decir del maestro Fraga en "la que el Estado realiza bajo
un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de
actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales". Y en
cuanto a su sentido formal afirma que es la actividad que el Estado realiza
por medio del poder ejecutivo" (6). Esta función es la que se ha denomina-
do Administración Pública propiamente dicha y es desempeñada por los ór-
ganos administrativos de mayor jerarquía, como el Jefe de Estado, y las -
Secretarías o Departamentos de Estado.

Por su parte García Oviedo afirma que son actos administrativos, en
su significación formal o subjetiva "cuantos proceden de la administración
sea cual fuere la autoridad que los dicte" (7).

Andrés Serra Rojas se encuentra entre los autores que analizan la fun-
ción administrativa, y nos dá una definición que pretende comprender ambos
aspectos, formal y material, cuando afirma que "la función administrativa
es la actividad que normalmente corresponde al poder ejecutivo, se realiza
bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o
particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación
de un servicio público o la realización de las demás actividades que le co-
rresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particula-

(6) FRAGA, opus cit. p. 53

(7) GARCIA OVIEDO Carlos. Derecho Administrativo, Librería General de
de Victoriano Suárez, Madrid 1943. p. 38

res, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía y control" (8).

Ya se había dicho que una de las formas de concebir a la administración era por el eliminación, siguiendo este criterio Guillermo López Velarde definió a la función administrativa "como toda actividad del Estado, o de cualquier otra corporación de derecho público, que se desarrolle en su propio orden jurídico, para alcanzar sus fines esenciales y no pertenezca a la esfera de la función legislativa ni a la de la administración de justicia" (9).

Siguiendo el mismo criterio Fritz Fleiner afirma "entenderemos por función administrativa toda la actividad que el Estado o cualquier otra corporación de derecho público desarrolle, en su propio orden jurídico, para alcanzar sus fines esenciales, y no pertenezca a la esfera de la legislación ni de la administración de justicia" (10).

Analizando que pueda entenderse por función administrativa del Estado, estamos en condiciones de definir la administración pública propiamente dicha, a tal fin podemos traer a colación la forma en que la explica Gabino Fraga, "la administración pública debe entenderse desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la

(8) SERRA ROJAS, opus cit. p. 58

(9) LOPEZ VELARDE Guillermo. Apuntes del segundo curso de Derecho Administrativo, UNAM, México 1946. p. 31

(10) FLEINER Fritz. Instituciones de Derecho Administrativo, Editorial Labor, Barcelona, 1933. p. 64

competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales, y desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión" (11).

Con respecto a la personalidad de la administración pública no tiene, como tampoco la tienen ni el poder ejecutivo ni los demás poderes, una personalidad propia; sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado" (12). Consecuentemente podemos afirmar que la personalidad del Estado es única e indivisible, y que se manifiesta a través de sus diversos órganos en funciones.

La administración pública desempeña su actividad a través de órganos permanentes entre los cuales divide su competencia en forma jerarquizada, esto no deja lugar a dudas. Ahora bien, existen dos teorías que pretenden explicar las diversas facultades competenciales que existen entre los diversos órganos de la administración pública, la primera afirma que la división de la competencia se genera en virtud de un acto de delegación, esto es, la autoridad jerárquicamente superior permite a otra autoridad u órgano el ejercicio de determinadas facultades que la Ley le otorga, esto lo hace según esta teoría, dada la imposibilidad física de cumplir con todas y cada una de las facultades y funciones que debe desempeñar, así pues, incluso estaría facultada la autoridad para crear, dentro de su presupuesto, órga-

(11) FRAGA, opus cit. p. 119
(12) FRAGA, opus cit. p. 119

nos o puestos en quienes delegaría sus atribuciones con la finalidad de prestar y ejecutar los servicios públicos indispensables y las demás atribuciones contenidas en la Ley.

Frente a aquella existe la teoría que afirma que el origen de la delegación de facultades se encuentra en las atribuciones que de ellas hace la misma Ley, esto es, no es posible que una autoridad delegue sus atribuciones si no es por mandato expreso de la Ley, sin embargo en este caso a mi parecer ya no estaríamos frente a una "delegación" de facultades, sino a una distribución competencial hecha por la Ley, ya que si ésta otorga determinadas facultades a un órgano o funcionario, no es posible que las mismas le sean simultáneamente delegadas por una autoridad jerárquicamente superior.

Finalmente es importante señalar el sistema que adoptó la legislación mexicana, consistente en admitir la teoría de la delegación de facultades, - aún cuando su delimitación se encuentre plasmada en una Ley, así pues es ésta "el origen y fundamento de la competencia delegada" (13). La razón - de esto, radica en el hecho de que en nuestro sistema jurídico positivo, las facultades y atribuciones le son otorgadas a las máximas autoridades administrativas en forma exclusiva, ya sea el Presidente de la República, en el caso de la Federación, los Gobernadores de los Estados en el caso de las Entidades federativas y finalmente los Presidentes Municipales en el caso - de las circunscripciones de esta última especie, y mediante la expedición - de Leyes, Reglamentos, circulares etc, que nunca pueden ser contrarios a

(13) SERRA ROJAS, opus cit. p. 72

la Constitución, le son delegadas para su ejercicio a las autoridades administrativas de menor jerarquía, pero nunca se puede perder la titularidad de las atribuciones constitucionalmente establecidas.

3. FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS.

Respecto al desarrollo de la función administrativa de un Estado ésta requiere que haya un territorio con población y que a un conjunto de sujetos se les encargue realizarla. Estos sujetos son los funcionarios públicos. Es claro, que para que estos últimos tengan razón de ser requieren forzosa-- mente de un espacio determinado en el que ejecutarán las normas jurídicas que se refieren al Estado o al interés público, vigentes en un Estado en una época específica, asimismo se requiere el elemento humano que es el que reside ya en su persona, ya en sus bienes, la aplicación de dichas normas jurídicas.

Es pertinente aclarar que la situación jurídica de los empleados públi-- cos y la de los funcionarios propiamente dichos es distinta, los primeros - son simples agentes de la administración pública que colaboran con esta pa-- ra cumplir con las atribuciones que la Ley le otorga, y por su parte, los - funcionarios son los encargados de la función de gobierno propiamente dicha, esto es, en ellos reside la facultad de decisión respecto de los negocios que atañen a la administración pública.

Analicemos pues, primeramente, al funcionario público y su represen-- tividad, al decir de García Oviedo (14), "deriva el concepto de funcionario (14) GARCIA OVIEDO, opus cit. p. 124

del de función, y el adjetivo público con que se conocen los que figuran en el servicio del Estado, de su referencia a un organismo público y que cumple fines de esta naturaleza. Es, pues, funcionario público el que desempeña funciones públicas, esto es, funciones mediante las cuales realiza el Estado su destino".

Para aclarar esta cuestión el autor en cita agrega "dada la ordenación que preside la vida del Estado, aparecen sus actividades distribuidas en múltiples centros autónomos, debidamente coordinados y subordinados, conocidos con el nombre de oficios o empleos públicos. El oficio o empleo es un círculo de asuntos, una esfera delimitada de actividad administrativa".

De esta manera, a juicio del mismo autor, el concepto del oficio está integrado por dos elementos, la función y sus poderes, respecto de la función afirma que constituye la actividad propia del oficio, y respecto de los poderes explica que en ellos están comprendidas las facultades mediante las cuales dicha actividad se realiza.

En este orden de ideas puede expresarse siguiendo a este autor que el centro de actividades - oficio público - posee un titular encargado de ejercerlas, la cátedra tiene su titular; el catedrático; el ministerio; el ministro; los titulares de oficios públicos reciben el nombre de funcionarios públicos.

Es claro que el Estado en su carácter de persona jurídica se encuentra identificado con la totalidad del orden de dicha especie, pero se encuentra

dividido en varios órganos que forman zonas competenciales de los titulares de los mismos.

La diferencia entre el órgano y su titular consiste en que el primero es una creación legal, y el segundo es un sujeto que pone en movimiento al órgano a fin de que cumpla con las atribuciones que la propia Ley le marcó. Al decir de Andrés Serra Rojas "los altos funcionarios de la Federación - comprenden a los funcionarios colocados en la cima de la organización del Estado, y a quienes se encargan de la decisión y responsabilidad de los problemas mediante la administración pública" (15). Dentro de esta denominación se comprenden: al Presidente de la República, a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos. Esto trae aparejado un problema muy discutido entre los estudiosos del Derecho Administrativo, concretamente la personalidad del Estado, dado que no es la finalidad de este trabajo dicho análisis, nos limitaremos a indicar la teoría que nos parece más adecuada. Esta consiste básicamente en que la personalidad del Estado es única y se encuentra enmarcada en la esfera del derecho público, aún cuando en algunas ocasiones dicha personalidad se manifiesta en el ámbito del derecho privado; tiene su fundamento en la titularidad de la soberanía, dicha personalidad se manifiesta en distintas formas y en diversos ámbitos, la expedición de una Ley por parte del órgano legislativo, la prestación de un servicio público o la resolución judicial que resuelva una controversia, son como antes se dijo, solo manifestaciones de una única e

(15) SERRA ROJAS, opus cit. p. 548

indivisible personalidad. Así pues la administración pública no es sino una de las formas en que se manifiesta la personalidad del Estado, mismo que se divide competencialmente de acuerdo con los órganos que la componen.

Es claro que la personalidad y la voluntad de los funcionarios y empleados públicos es diversa que la de la administración pública propiamente dicha, sin embargo cuando dichos funcionarios y empleados ejecutan actos referentes a los negocios de la administración están ejercitando la voluntad del Estado, Gabino Fraga afirma "también hemos indicado que es necesario distinguir entre el órgano y su titular, pues mientras que el primero representa una persona abstracta, una esfera de competencia, el titular representa una persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano y que tiene, además de la voluntad que ejerce dentro de la esfera de competencia del órgano, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales" (16).

Ahora bien, existen dos teorías que pretenden explicar la posición jurídica de los funcionarios públicos en el Estado, la primera se intitula "teoría del mandato" y sostiene al decir de García Oviedo (17), que como el Estado en su carácter de persona moral está imposibilitado para ejecutar actos jurídicos por sí mismo, requiere de personas físicas (funcionarios) que los realicen por él, se sirve de estas personas para poder cumplir con sus atribuciones, así, se estima la realización por los funcionarios de los fines

(16) FRAGA, opus cit. p. 121

(17) GARCIA OVIEDO, opus cit. p. 164

del Estado como un mandato, el Estado es el mandante, el funcionario el -
mandatario.

La teoría de la representación se liga por consiguiente con la del man-
dato, en ambas existe el supuesto de dos personalidades, una de las cuales
actúa en nombre de la otra. Las críticas a esta teoría nacen comunmente
del derecho privado, se afirma que el mandato es siempre revocable, y que
en la relación entre el Estado y sus funcionarios esto no siempre sucede, es
el caso de los funcionarios electos popularmente, que duran en su encargo un
lapso determinado por la Ley, asimismo se afirma que el mandatario ha de
atenerse a las instrucciones de su mandante, y que incluso de dicha rela-
ción se pueden producir responsabilidades pecuniarias, situación esta que -
no suele ocurrir entre el funcionario y el Estado.

Textualmente García Oviedo afirma "el ataque más serio contra la teo-
ría del mandato en el Derecho público, no es el que proviene de considera-
ciones peculiares del Derecho privado, sino de la propia estimación jurídi-
ca de la persona moral. Así se llega, llana y naturalmente, a la moderna
doctrina del órgano que comparte con aquélla, llegándole a aventajar en el
momento presente, los favores de la ciencia" (18).

Siguiendo al autor en cita, analizaremos ahora la segunda de las teo-
rías indicadas, denominada "teoría organicista". El punto de partida de es-
ta teoría como su nombre lo indica, es la concepción orgánica de la socie-
dad, la comunidad política es un organismo dotado de ciertos órganos, a -
(18) GARCIA OVIEDO, opus cit. p. 173

través de los cuales el Estado puede existir y actuar.

Así pues, es necesario distinguir entre el órgano y su titular, ya que los órganos son las personas físicas que por la suya traducen la voluntad del Estado, pero es claro que la persona física no se identifica plenamente con la personalidad del Estado, el órgano es un ámbito competencial, fuera de éste actúa el titular. "De lo que resulta que el órgano no es persona, sino parte de la personalidad única del Estado. Y, en consecuencia, carece de derechos, poseyendo únicamente competencias (atribuciones). Si la Ley le reconoce en ocasiones recursos para sostenerlas, contrarrestando la acción invasora de otros órganos no es en reconocimiento del propio derecho, sino en defensa de la ordenación establecida. El individuo sí puede tener derecho a ocupar el lugar del órgano, esto es, al reconocimiento de órgano y a que se le admita a desempeñar las funciones de tal. Esta facultad compete a todas las personas que conforme al derecho están llamadas a ser titulares de un órgano inmediato (monarca, presidente electivo, miembros de las Cámaras, etc). Estado y titular del órgano son, por tanto, dos personalidades distintas, separadas, entre las cuales es posible y necesaria una pluralidad de relaciones jurídicas" (19).

Por nuestra parte, nos inclinamos a pensar que es mucho más completa la teoría organicista que la del mandato, primero porque en ella es posible encontrar solución a problemas como el de las relaciones entre el Estado y sus funcionarios, y segundo, por que nace, tiene su origen dentro

(19) CAJAL OVIERO, opus cit p . 178

del Derecho público, y no dentro del Derecho privado como en el caso de la teoría del mandato.

No todas las personas que prestan sus servicios personales al Estado tienen frente a éste la misma situación, no solo jerárquica, sino incluso - respecto de la naturaleza misma del servicio, siguiendo a Gastón Jéze (20), haremos una clasificación de las personas empleadas en el servicio público:

A).- Los gobernantes son aquellas personas que en forma limitada gozan de un régimen jurídico especial dado que su situación tiene un origen político, ya que a través de ellos el pueblo ejerce su soberanía; podemos mencionar como gobernantes a los Diputados, Senadores, el Presidente y sus Ministros. La forma en que deben realizar sus funciones en los Estados modernos está plasmada en el orden jurídico.

B).- Los auxiliares, que son aquellas personas que prestan temporal excepcional y ocasionalmente su actividad personal para asegurar el funcionamiento de un servicio público, ya que el servicio lo prestan en virtud de un contrato de trabajo, que en el caso de Francia cae en el ámbito del Derecho privado y en el de México en el ámbito del Derecho social.

C).- Los requisados, que se caracterizan porque la prestación del servicio la llevan a cabo por la fuerza mediante la manifestación unilateral de la voluntad del Estado, es el caso de los funcionarios censales y electo-

(20) JEZE Gastón. Principios Generales de Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1940. p. 84

rales.

D).- Agentes del servicio público propiamente dichos, éstos se distinguen de los demás en virtud de que prestan un servicio permanente, normal y ordinario, este tipo de trabajador está constituido por los empleados públicos.

En el mismo orden de ideas, Andrés Serra Rojas (21) nos manifiesta que el empleado público se caracteriza por no tener atribución especial establecida en la Ley, y solo colabora en la realización del funcionamiento por estas circunstancias:

A).- Por su incorporación voluntaria a la administración pública.

B).- Por no participar en la formación o ejecución de la voluntad política.

C).- Por no tener carácter representativo.

D).- Por hacer del ejercicio de la función pública su medio habitual de vida, su actividad fundamental y su carrera.

E).- Por ser siempre retribuido.

F).- Por tener carácter contractual su relación con el Estado, en este sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El mencionado tratadista hace la siguiente clasificación de los servidores del Estado, pueden ser:

1.- Trabajadores sometidos a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y trabajadores sometidos a la Ley Federal del Trabajo.

(21) SERRA ROJAS, opus cit. p. 386

2.- Trabajadores de base y trabajadores de confianza.

3.- Trabajador definitivo, interino, provisional, por obra determinada o a tiempo fijo.

4.- Trabajadores de presupuesto fijo y trabajador supernumerario.

5.- Trabajador con nombramiento, a lista de raya y trabajadores por contrato.

6.- Autoridades y órganos auxiliares. (22).

De una manera general y tomando nuestra legislación como base, podemos afirmar que las obligaciones de los empleados son las siguientes:

A).- Desempeñar las labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las Leyes y Reglamentos respectivos:

B).- Observar buenas costumbres dentro del servicio.

C).- Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo.

D).- Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.

E).- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.

F).- Asistir puntualmente a sus labores.

G).- No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo.

(22) SERRA ROJAS, opus cit. p. 387

II) - Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.

Eso por lo que hace a sus obligaciones, por lo que toca a la responsabilidad en que pueden incurrir tanto empleados como funcionarios públicos, puede ser penal, civil o administrativa dependiendo de la infracción en que se haya incurrido.

En los capítulos siguientes intentaré aplicar estos conceptos a las diversas situaciones que guardan los empleados públicos frente a la administración, y como miembros de ella, a lo largo de los distintos períodos del Siglo XIX en la evolución de la administración pública en la Historia de México. A tal fin, analizaré en primer término, y en orden cronológico, los diversos textos constitucionales de la época, e inmediatamente después, -- algunos de los aspectos mas importantes de su reglamentación.

"CONSTITUCION DE CADIZ"

El 30 de Septiembre de 1812 se promulgó la "Constitución Política de la Monarquía Española", de carácter liberal, la cual puso fin temporalmente al gobierno absolutista de Fernando VII, y dispuso que las provincias de ultramar, entre ellas la Nueva España, tuvieran un gobierno propio, es decir, un gobierno con cierta autonomía administrativa y financiera de la Corona, la llamada Constitución de Cádiz tuvo una considerable influencia en la historia política y jurídica de nuestra Nación. En su perspectiva americana, el documento que se comenta constituía un reconocimiento por parte de los españoles metropolitanos al derecho de las Colonias de autogobernarse con relativa independencia de la Corona. En México las ideas independentistas se habían esparcido por todo el territorio, se pensaba incluso en una monarquía liberal, acorde con la teoría clásica de la división de poderes. Dos años después se promulgó el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", con lo que la Independencia se manifestó como un movimiento popular, que más adelante se transformaría incluso en dictaduras.

La igualdad de derechos entre españoles, criollos, mestizos e indios en su calidad de ciudadanos españoles, situación consagrada en la Constitución de Cádiz, a pesar de ser progresista, no reflejaba en su integridad el

sentir del pueblo mexicano. La distribución de las cargas entre todos los habitantes de cualquier clase que fueran, y la exención del llamado servicio personal y de otras medidas en favor de los indios no hubieran bastado para apagar el conflicto armado que ya se gestaba por toda la Nueva España.

El corto período de aplicación en México de la Constitución de Cádiz no impide reconocer que con este documento se consolida la transformación del ente "gobierno" como órgano regulador de la conducta humana, para dar paso a la idea de una "administración pública" bien estructurada y con mayor participación en las tareas sociales.

En términos generales, las ideas revolucionarias proponían la libertad, la igualdad, la tolerancia religiosa y el progreso; la burguesía novohispana acogía aquellos postulados que le eran útiles para su beneficio, y no todos implicaban, en principio la independencia. El desarrollo de la burguesía novohispana había descansado sobre las espaldas de los indígenas, mestizos, negros y castas, que con su trabajo habían hecho posible la acumulación del capital criollo, sobre todo en minas y haciendas. El descontento de estos sectores iba dirigido tanto a mineros y hacendados, como a los gobernantes que los exaccionaban con el cobro de altos tributos, y aunque no puede hablarse de que tuvieran una ideología, encontraron en las demandas criollas, frente al Estado español, la solución a sus propios problemas, de ahí que se incorporaran a la lucha en su primera etapa (2).

(23) GONZALEZ, María del Refugio. "Historia del Derecho Mexicano", México, U.N.A.M., 1981. P.78

De los principios generales establecidos por la Constitución de Cádiz nos interesa aquí contemplar más detenidamente aquello que se refiere a la situación de los empleados públicos dentro del marco de vigencia de dicha - carta fundamental, en la inteligencia de que el análisis no será exhaustivo, ya que solamente se pretende señalar someramente la influencia que el advenimiento de las ideas revolucionarias traería al México independiente. El movimiento constitucionalista, que se desarrolla en los primeros años de la lucha por un México independiente es prueba clara de dicha influencia, que se prolonga a lo largo del siglo XIX, y se manifiesta de diversas maneras: la lucha por la libertad de imprenta, de cultos, etc.

El documento que se comenta indicaba que el gobierno de la Nación - Española era una Monarquía moderada hereditaria, el Rey encontraba limitado su poder dentro del orden Constitucional, la soberanía radicaba directamente en la Nación, la que la ejercitaba por conducto de las Cortes del Reino, formadas por individuos electos libremente por los españoles. Se encuentra establecida la idea de "administración pública" en su sentido más moderno, tanto para el gobierno interior de la península, como para las provincias de ultramar. Las Cortes del Reino, en su calidad de titulares de la función legislativa señalarían a cada Secretaría los negocios que les correspondían. Se establecieron siete Secretarías: Estado; Gobernación del Reino para ultramar; Gracia y Justicia; Hacienda; Guerra y finalmente Marina. Los Secretarios del Despacho eran responsables ante las Cortes de los actos de gobierno contra la Constitución y las Leyes, aún cuando dichos actos hubie-

ran sido ejecutados a virtud de orden expresa del Rey, cuya persona era inviolable y sagrada, y no estaba sujeta a ningún tipo de responsabilidad. (Artículos 14, 15, 16, 17, 168, 171, 222, 224, 225, 226). Las órdenes del Rey debían ir firmadas por las Secretarías de Estado y del Despacho, constituyendo este refrendo la presunta responsabilidad en que podrían incurrir.

El establecimiento de Ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos hubiera permitido el acceso de los criollos en la Nueva España al ejercicio de las funciones de la administración pública, sin embargo, ante el triunfo aplastante de éstos en las elecciones para el Ayuntamiento de la Ciudad de México, el Virrey Venegas se vió obligado a anular la vigencia práctica de la Constitución.

En el decreto de 23 de Mayo de 1812 (24), que vino a reglamentar la formación de los Ayuntamientos, se estableció el derecho de las comunidades pequeñas a solicitar a la Diputación Provincial la creación de su propio Ayuntamiento, electo en la forma y términos prescritos en la carta fundamental; el gobierno político dictaría las medidas que juzgara pertinentes, e incluso determinaría el número de individuos que compondrían los Ayuntamientos en cada caso particular. A los Alcaldes, Regidores y Procuradores Síndicos se les nombraría por elección indirecta, y no podían ser reelectos sino dos años después de terminada su gestión, consecuentemente es los serían los gobernantes propiamente dichos. Por otra parte, la ley sobre pa-

(24) DUBLAN Manuel y José María Lozano. "Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República" Tomo I, México, 1876. P. 380.

rentesco limitaba la posibilidad de ser electo para cargos dentro del Ayuntamiento. Esto ponía formalmente fin a los llamados empleos perpetuos, los que se prohibieron por mandato expreso de la Constitución. Otra limitante - la encontramos en que ningún empleado público nombrado por el Rey, excepción hecha para el caso de militares, podía ser electo para un cargo dentro del Ayuntamiento, por último, se prohibieron los asesores de los Ayuntamientos con cargo a los fondos públicos, auxiliares de la administración que duraban en su encargo hasta que hubiera nuevas elecciones, su servicio por ocasional y a veces intrascendente constituía una carga absurda a la Hacienda Pública.

El Rey tenía entre otras facultades las siguientes: Nombrar a los Magistrados de todos los tribunales civiles y criminales; decretar la inversión de los fondos destinados a cada una de las ramas de la administración pública; nombrar y separar libremente a los Secretarios de Estado y de Despacho.

Sin embargo, como ya se dijo, formalmente el Rey se encontraba limitado en el ejercicio del poder público, y digo formalmente en virtud de - que las Cortes solo una vez antes de la Independencia se reunieron, así pues, el Rey bajo ningún pretexto podía impedir la celebración de las Cortes en las épocas y casos señalados por la Constitución. Técnicamente el presupuesto y gastos públicos los determinarían las Cortes, ya que el Rey se encontraba impedido constitucionalmente para imponer contribuciones o para enajenar - los bienes nacionales, solamente las primeras a través de leyes de carácter general podían hacerlo. Consecuentemente podemos afirmar que formalmen-

te la situación de los empleados públicos estaba en manos de las Cortes, las que determinaban sus responsabilidades y derechos, asimismo, y con cargo a la Tesorería Nacional, las Cortes señalaban la dotación anual a la casa de la familia real, independientemente de su fortuna personal.

Dotados de cierta autonomía financiera en cuanto al destino de los fondos públicos, los ayuntamientos estaban obligados a rendir a las diputaciones provinciales cuenta justificada de la que hubieren recaudado e invertido. Por decreto de fecha 11 de Agosto de 1813 (25), se suprimieron los sueldos que disfrutaban algunos miembros de los Ayuntamientos, y se estableció que los Alcaldes, Regidores y Procuradores Síndicos desempeñaran dichos cargos gratuitamente y sin emolumento alguno, con lo que se pretendía darles un carácter de servicio social a dichas funciones, estas se encontraban establecidas en el texto constitucional.

El Artículo 321 de la Constitución de Cádiz (26), estableció a cargo de los Ayuntamientos entre otras atribuciones:

Primero: La policía de salubridad y comodidad.

Segundo: Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.

Tercero: La administración e inversión de los caudales de propios

(25) DUBLAN, opus cit. p. 424

(26) DUBLAN, opus cit. p. 374

y arbitrios conforme a las Leyes y Reglamentos, con el -
cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los
que le nombran.

Cuarto: Hacer el repartimiento y recaudación de las contribucio-
nes, y remitirlas a la tesorería respectiva.

Noveno: Promover la agricultura, la industria y el comercio según
la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les
sea útil y beneficioso.

Es claro que para el cumplimiento de estas atribuciones, los Ayunta-
mientos requerían de la contratación de personas que auxiliarían en el desem-
peño de estas labores. Así pues, según el caso, podían nombrar a agentes -
del servicio público, quienes se desempeñarían en sus puestos en forma per-
manente, o a simples trabajadores para obra determinada o tiempo limitado.

Sobre esta organización administrativa (ayuntamiento), se encontra-
ba el gobierno político, representado por las diputaciones provinciales que
presidía el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de las provin-
cias, en quien residía en última instancia el Poder Ejecutivo, que por dele-
gación práctica recaía en las mencionados Ayuntamientos, y consecuentemen-
te en este jefe residía la titularidad de dicho gobierno político, el resto de -
los miembros de estas diputaciones eran electos también en forma indirecta.

Las atribuciones de estas diputaciones eran las siguientes: ((27)).

(27) DUBLAN, opus cit. p. 375

Art. 335. Tocará a estas diputaciones, -

Primero: Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia.

Segundo: Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de pueblos, y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos.

Tercero: Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el artículo 310.

Sexto: Dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas.

Noveno: Dar parte a las Cortes de las infracciones a la Constitución que se noten en provincia.

Décimo: Las diputaciones de las provincias de ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados le darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten los abusos: todo lo que las diputaciones pondrán en noticia del Gobierno.

Todos los empleos derivados de las diputaciones provinciales eran retribuidos con los emolumentos que las cortes establecieran en las leyes respectivas, nuevamente estamos en presencia de agentes del servicio público.

Las Cortes tenían la facultad de hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho previo decreto de que había lugar a la formación de causa, asimismo recaía en ellas la facultad de hacer efectiva la responsabilidad a los demás empleados públicos. El 24 de Marzo de 1813 se publicó un decreto para hacer efectivas las reglas de responsabilidad de los empleados públicos (28), se estableció:

Art. I. Los empleados públicos de cualquier clase, que como tales y a sabiendas abusen de su oficio para perjudicar a la causa pública o a los particulares, son también prevaricadores, y se les castigará con la destitución de su empleo, inhabilitación perpetua para obtener cargo alguno, y resarcimiento de todos los perjuicios, quedando, además, sujetos a cualquiera otra pena mayor que les este impuesta por las Leyes especiales de su ramo.

Art. VI. Todos los empleados públicos de cualquier clase, cuando cometan alguno de los delitos referidos, podrán ser acusados por cualquier español a quien la Ley no prohíba este derecho.

Como ya se dijo, existían disposiciones legales que prohibían que una familia llegara a tener el control de algunos cargos públicos, prueba de ello es la Real Cédula de 20 de Enero de 1775 (29), que en lo conducente es-

(28) DUBLAN, opus cit. p. 406

(29) RODRIGUEZ, de San Miguel. "Pandectas hispano mexicanas" Tomo II, México, U.N.A.M. 1980. p. 240

tableció: "que en adelante no haya absolutamente empleados a un mismo tiempo en ninguna de las expresadas cajas, aduanas ni demás oficinas de real hacienda de los expresados dominios, padre, e hijo o yerno, tfo y sobrino o hermanos y cuñados ni dentro del cuarto grado de consanguinidad o segunda de afinidad, y que si hubiere alguno en las expresadas oficinas, se separen luego, mudándolos o colocándolos dispersos en otros destinos equivalentes". Cabe citar también la Real Orden de 1814 (30) que también en lo conducente estableció: "El Rey se ha servido mandar que en lo sucesivo no haya dos hermanos ni padre e hijo empleados en una misma oficina de correos, canales y caminos; como asimismo que no se destine en las citadas oficinas a los hijos del pueblo en que cada una de ellas esté establecida. De esta providencia quedan exceptuadas las administraciones cuyo sueldo se reduce al quince por ciento del producto de su despacho". Esto traerfa como consecuencia evitar la formación de grupos de poder e influencia dentro de la naciente burocracia, que habfa sido la tónica durante la época colonial, a pesar de las diversas cédulas reales y ordenanzas en contrario.

Los montepfos eran instituciones públicas o privadas que administraban depósitos de dinero que ordinariamente se integraban con descuentos hechos a los miembros de una corporación o grupo, o de contribuciones especiales de los propios miembros o de terceros.

El importe de los depósitos y de los intereses que con su inversión

(30) Pandectas opus cit. p. 241

se generaban, se destinaban al socorro de las viudas y huérfanos de los miembros del grupo fallecidos, y para auxiliarlos en sus necesidades.

Bajo la vigencia de la Constitución de Cádiz los funcionarios y empleados de algunos montepíos eran miembros del aparato de la administración pública, porque esos montepíos estaban integrados a la función del Estado. En Enero de 1815 se publicó la Real Orden (31) que estableció "Penetrado el Rey nuestro señor de las razones que V.E. expone en su informe sobre la pretensión de, con que así estas como otras interesadas han solicitado el goce de dos pensiones de viudedad por haber contribuido sus maridos o padres a dos montepíos; se ha servido declarar por regla general, que las viudas o huérfanos que se encuentren en este caso disfruten ambas pensiones."

De lo analizado se desprende que la administración se encontraba dividida en dos, por una parte las Diputaciones Provinciales que eran el órgano de gobierno propiamente dicho, y por la otra los Ayuntamientos que tenían a su cargo la función administrativa, sin embargo en los dos cuerpos encontramos empleados públicos propiamente dichos. Los ayuntamientos dependían de las Diputaciones Provinciales y por su parte éstas dependían directamente de las Cortes, aún cuando el jefe de estas era nombrado por el Rey, esto, repito solo de manera formal, ya que las Cortes nunca sesionaron. Por último, los empleados públicos mantuvieron su adscripción a los montepíos establecidos con anterioridad.

(31) Pandectas, opus cit. p. 246

La opinión de los historiadores la encontramos en el siguiente párra-

fo:

"La soberanía de la nación, proclamada en Cádiz, abatía al "antiguo despotismo". Se atacaba el absolutismo de los Reyes españoles y el de virreyes y funcionarios. Empezaban a asociarse libertad e ilustración. La libertad se entendía en el sentido liberal típico; obrar dentro de la Ley que a todos rige por igual. La igualdad no se interpretaba como una equiparación económica o social, sino como la paridad de todos ante la ley. Y las castas y los negros debían participar de esa paridad que la nueva Constitución aún les negaba. Lo más importante de esta postura es que ligaba la insurrección iniciada en Dolores con esta lucha general en favor de la libertad y de los derechos individuales y en contra del despotismo. Comenzaba así una interpretación liberal burguesa de la rebelión popular que no correspondía a sus orígenes" (32).

(32) VILLORO, Luis. La Revolución de Independencia "Historia General de México". El Colegio de México. Cuernavaca, 1980.

" DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA "

Dado el corto plazo de vigencia de este documento fundamental, no se reglamentó de una manera sistemática la situación de los empleados o funcionarios públicos, por lo que su texto sólo sirve de apoyo para este trabajo. Por su trascendencia histórico-política en nuestro territorio debemos considerarla aunque sea someramente ya que constituye el antecedente inmediato de la legislación que la independencia habría de generar.

Comunmente conocida como "Constitución de Apatzingán" por haber sido sancionada en esta población el día 22 de Octubre de 1814, reflejaba los legítimos anhelos de libertad e independencia del pueblo mexicano. El 16 de Septiembre de 1810 se había iniciado en Dolores, Hidalgo, la primera etapa de la lucha independentista, Don Miguel Hidalgo y Costilla había incitado al pueblo a revelarse en contra del mal Gobierno, el movimiento que con este acto se iniciaba de manera formal provocaría años después la liberación del sometimiento que nuestra patria había tenido por más de 300 años a la corona Española.

Ya en el año de 1808 los acontecimientos en Europa vinieron a legitimar ante los ojos de la población Criolla el movimiento de independencia, en sus albores, en efecto, el ayuntamiento de la Ciudad de México encabe-

zado por el Virrey Iturrigaray publicó "La Representación del Ayuntamiento en México", documento en el que a causa de la abdicación hecha por Carlos IV y Fernando VII de la corona Española en favor de Napoleón (33), se concedían amplios poderes al Virrey para gobernar en la Nueva España.

Sin embargo, los documentos que de una manera sólida conformarían las ideas de independencia absoluta fueron concebidas por don José María Morelos y Pavón, "Los Sentimientos de la Nación", y el "Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional" son prueba clara de lo aquí afirmado. Asimismo, los "Elementos Constitucionales" de Don Ignacio López Rayón, a la sazón sucesor de Hidalgo en la dirección del movimiento insurgente (34), contribuyeron como antecedentes inmediatos de la constitución que se comenta. En ellos "se proclamaba la prohibición de la esclavitud, la supresión de las desigualdades provenientes del linaje o de la distinción de castas y la abolición de las torturas" (35)

Así pues, en los artículos 2, 3 y 5 del documento expedido por el llamado Congreso de Anahuac se estableció lo siguiente: "La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía, esta reside originariamente en el pueblo y es por su naturaleza imprescriptible, inenajenable e indivisi--

(33) TENA, opus cit. p. 75

(34) TENA, opus cit. p. 76

(35) BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional. México 1974 , Editorial Porrúa. p.99

ble".

En su parte orgánica, artículo 44, señaló: "Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Se crearán, además, dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno, y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia", siguiendo la teoría clásica de la división de poderes de Juan Jacobo - Rousseau se dividió el gobierno en tres corporaciones o poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con una muy importante novedad aún en nuestros días, el ejecutivo colegiado", formado por tres individuos con igual autoridad y que se alternarían cada cuatro meses en la presidencia del organismo serían electos por el Supremo Congreso y en su caso éste haría efectiva la responsabilidad de los funcionarios, no así de los empleados quienes responderían ante los tribunales comunes.

Habría tres secretarios de estado, uno de guerra, otro de hacienda, el tercero de gobierno, durarían 4 años en su encargo y estaba prohibida la reelección tanto de los secretarios como de los miembros del Supremo Gobierno para el período inmediato posterior al en que hubieran desempeñado dichos cargos. Se prohibía que dentro del Supremo Gobierno hubiera parientes dentro del cuarto grado, y se comprendía también en dicha prohibición a los secretarios de estado.

Se estableció la llamada facultad de refrendo de los Secretarios de Estado, así pues "Los títulos o despachos de los empleados, los decretos,

las circulares y demás órdenes irán firmadas por los tres individuos que formen el Supremo Gobierno y por el Secretario a quien corresponda. Sin este requisito serían nulas, y consecuentemente no serían obedecidos por los gobernados" (art. 144).

Los secretarios serían responsables en su persona de los decretos y órdenes que autorizaran contra el tenor del documento fundamental o contra las leyes que se mandaran observar, para hacer efectiva esta responsabilidad se requería que el Congreso previa noticia justificada de la trasgresión declarará que había lugar a la formación de causa. (arts. 145 y 146).

Como ya se dijo, nunca se reglamentó por la corta vigencia de esta constitución y la conflictiva situación política y militar, la situación de los empleados y funcionarios públicos, por lo que debemos suponer que al efecto, al igual que en otros casos, se dejó subsistente la legislación española vigente en ese momento, por más que el texto hubiera sido derecho positivo en los lugares dominados por los insurgentes.

REGLAMENTO PROVISIONAL POLITICO DEL IMPERIO MEXICANO.

El movimiento independentista se encontraba en su peor momento, parecía que todo había terminado, solo las guerrillas en el sur del país, encabezadas por Vicente Guerrero, se mantenían en pie de lucha, sin embargo, sus golpes eran esporádicos y no causaban al enemigo daños de consideración. El país se encontraba prácticamente al borde de la quiebra, la producción minera había decrecido considerablemente, grandes superficies -- susceptibles de producción agropecuaria se encontraban abandonadas, el comercio se redujo considerablemente, todo debido a la guerra intestina que ya duraba diez años. El movimiento de masas hasta cierto punto desorganizadas había fallecido para dar paso a la oligarquía criolla, que celosa de perder sus privilegios, se había aliado con el alto clero y con el ejército para garantizarse mutuamente sus intereses.

Agustín de Iturbide, a la sazón jefe militar, recibió del Virrey Apodaca el encargo de combatir a los insurgentes que aún quedaban en el Sur, consecuentemente fue nombrado jefe del ejército que llevaría a cabo dicha empresa, situación que más adelante le permitió enfrentarse al Virrey.

La situación en España, concretamente el restablecimiento del orden constitucional, vino a influir de manera determinante en el curso que to

marfan los acontecimientos. La oligarquía criolla veía como un hecho inevitable la independencia, pues aún los europeos no deseaban ser gobernados por las cortes españolas establecidas tras el desconocimiento de Fernando VII como monarca absoluto. Asimismo, las otras clases, anhelantes de justicia social, estaban de acuerdo en apoyar cualquier acción que trajera como consecuencia la independencia de la nación española, incluso las propuestas por las clases pudientes eran en principio aceptadas por la masa popular. Se pretendió el reconocimiento de Fernando VII como legítimo gobernante del naciente imperio mexicano, sin embargo, se desconocía la relación de subordinación con el Estado español, para reconocer la igualdad entre ambos países sin importar su dependencia de una misma corona, la española.

Aprovechando estas circunstancias, Iturbide logró pactar con los insurgentes y recibió el apoyo de los jefes del ejército realista, con lo que estuvo en condiciones de preparar un plan que denominó Plan de Iguala por haber sido elaborado y proclamado en la ciudad que lleva este nombre. En él se reflejaba un claro anhelo común, la emancipación de la dominación exterior, y era éste uno de los principios que sustentaba. Declaraba la "absoluta independencia de este reino" (36) o sea que se mantenía la monarquía como régimen político, y como ya se dijo, "Fernando VII, y en sus casos los de su dinastía o de otra reinante serán los emperadores, para hallarnos con un monarca ya hecho y precaver los atentados funestos de la ambi-

(36) TENA Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1957, Editorial Porrúa, S. A., México 1957. P. 114.

ción" (37).

Otro de los principios sustentados en el llamado Plan de Iguala era la religión católica, con exclusión de las demás, en efecto, a la letra decía:

"No le anima otro deseo al ejército que el conservar pura la santa religión que profesamos y hacer la felicidad general. Oíd, escuchad las bases sólidas en que funda su resolución:

1. La religión católica, apostólica y romana, sin tolerancia de otra alguna.

2....." (38).

El tercer principio básico que sustentaba el plan en cita, consistía en propugnar por la unión de todos los habitantes del país, pedía la unión - de criollos, españoles e indios en una sola nación, la proclama decía así:

"Es llegado el momento en que manifestéis la uniformidad de sentimientos, y que nuestra unión sea la mano poderosa que emancipe a la América sin necesidad de auxilios extraños. Al frente de un ejército valiente y resuelto he proclamado la independencia de la América Septentrional" (39).

Esta unión era considerada como indispensable para alcanzar la libertad y la paz en la nación, Luis Villoro afirma que "reiteraba la necesi-

(38) TENA, opus cit. p. 114

(39) TENA, opus cit. p. 115

dad de lograrlo mediante la concordia entre europeos y americanos, realistas e insurgentes; para ello pedía "unión, fraternidad, orden, quietud interior, vigilancia y horror a cualquier movimiento turbulento" (40).

Por lo que hace a nuestro tema, la situación de los empleados y funcionarios públicos, el Plan de Iguala estableció los siguientes principios:

"12. Todos los habitantes de él (imperio), sin otra distinción que su mérito y virtudes, son ciudadanos idóneos para optar cualquier empleo.

15. Todos los ramos del Estado y empleados públicos subsistirán como en el día, y solo serán removidos los que se opongan a este plan, y sustituidos por los que más se distinguen en su adhesión, virtud y mérito.

19. Los empleos se darán en virtud de informes de los respectivos jefes, y a nombre de la nación provisionalmente" (41).

En consecuencia, se pretendía dejar prácticamente intacta la estructura de la administración pública que había estado vigente durante la colonia, y esto es claramente entendible en virtud de que el sistema de gobierno propuesto en el documento en cita era la monarquía, por lo que, con caras nuevas, el gobierno seguiría siendo el mismo, con la salvedad de que

(40) VILLORO Luis, La Revolución de Independencia. "Historia General de México". El Colegio de México, Cuernavaca 1980. p. 350.

(41) TENA, opus cit. p. 116

ahora, cualquier ciudadano de cualquier clase y condición podía aspirar a los cargos públicos, dada la igualdad propuesta.

Cuando las fuerzas insurgentes se habían adherido al Plan, desembarcó en el puerto de Veracruz Juan de O' Donoju, que había sido nombrado nuevo jefe político de la Nueva España, cargo que nunca desempeñó, ya que las tropas iturbidistas lo sitiaron y forzaron a celebrar los Tratados de Córdoba en los que reconocía la independencia de México y se comprometía a retirar a las tropas españolas del territorio de nuevo imperio. Asimismo, aceptaba ser el encargado de hacer llegar el tratado a manos de Fernando VII a fin de determinar quien se ceñiría la corona. Mientras tanto se nombraría una Junta Provisional de Gobierno de la que el propio O'Donojú formaría parte "en consideración a la conveniencia de que una persona de su clase - tenga una parte activa e inmediata en el gobierno, y de que es indispensable omitir algunas de las que estaban señaladas en el expresado plan en conformidad de su mismo espíritu". (42).

Así, el 27 de Septiembre de 1821, con la entrada del ejército trigarante a la Ciudad de México, se consumó la independencia. Al ejército se le denominó trigarante por ser el sostenedor de los tres principios proclamados en Iguala, "independencia, unión y religión". (43).

En cumplimiento a lo establecido en los Tratados de Córdoba, se constituyó la Junta Provisional de Gobierno, en el inter, titular del gobier

(42) TENA, opus cit. p. 118

(43) BURGOA, opus cit. p. 102

no, y cuya obligación, entre otras, era constituir la Regencia. Esta sería el órgano encargado del Poder Ejecutivo también interinamente, y procedería a convocar a Cortes, que serían el Poder Legislativo, una vez que se hubieran constituido. Al respecto, se estableció:

"14. El poder Ejecutivo reside en la regencia, el Legislativo en las Cortes; pero como ha de mediar algún tiempo antes que éstas se reúnan, para que ambos no recaigan en una misma autoridad, ejercerá la Junta el Poder Legislativo: primero, para los casos que pueden ocurrir y que no den lugar a esperar la reunión de las Cortes, y entonces procederá de acuerdo con la regencia; segundo, para servir a la regencia de cuerpo auxiliar y consultivo en sus determinaciones (44).

La Junta Provisional de Gobierno, tenía, además que legislar acerca de la constitución del Congreso Constituyente. Tres eran las propuestas que se manejaban para su formación. En primer lugar el proyecto de Iturbide, el cual proponía una cámara única con representación proporcional a la importancia de las clases y elección directa. Esta propuesta, de ponerse en práctica, daba predominio a los grupos privilegiados y eliminaría el papel de elector de los Ayuntamientos, que era donde las masas tenían fuerza y representación. El segundo proyecto era el que sostenía la regencia, que estaba de acuerdo con Iturbide en la separación de clases, pero proponía la formación de dos cámaras, la alta formada por el clero, los milita-

(44) TENA, opus cit. p. 117

res y las diputaciones, y la baja a la que podían acceder todos los ciudadanos. El tercero era el proyecto de la Junta de Gobierno, pedía una sola cámara sin separación de clases ni representación proporcional, y elección indirecta, lo que de hecho daría el triunfo a la clase profesional de la época, identificados con el movimiento insurgente en sus orígenes. El proyecto que finalmente se adoptó estableció la existencia de una sola cámara, con representación de las clases, pero no proporcional como quería Iturbide, y dejaba a los cabildos la función de juntas electorales. Esto traería aparejado futuros enfrentamientos entre Iturbide y el Congreso.

La siguiente frase nos expresa de una manera clara la situación que prevalecía en aquella época:

"El poder ha pasado a manos del alto clero y del ejército, donde están representados los nobles criollos. La regencia inmediatamente establece el derecho general de ciudadanía, la abolición de las "castas", la igual distribución de los empleos públicos. Poco después, suprimirá las trabas a la libre industria, a la explotación minera y al comercio, y reducirá en mucha la alcabala. Se trata, en suma, del logro de todos los objetivos propios de las altas clases criollas que manteniendo lo esencial del orden anterior, derogan las Leyes que se oponían a su desarrollo, afianzan su poder y, al mismo tiempo, conceden algunas de las reclamaciones de la clase media para obtener su adhesión". (45).

(45) VILLORO, opus cit. p. 382

El enfrentamiento se hizo cada vez mas difícil de salvar, Iturbide - que ya habfa sido reconocido como emperador el día 19 de Mayo de 1822, gracias a la acción emprendida por un soldado que tomó el Congreso y obligó a los sorprendidos diputados a votar tal resolución, disolvió el Congreso y en su lugar estableció la Junta Nacional Instituyente, a cuyo cargo estuvo la formulación del "Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano".

La promulgación de este documento trafa aparejada la abolición de la Constitución Española en todo el territorio del Imperio, por otra parte, se establecfa el modo en que quedaba constituido el orden jurídico mientras se sustitufan los ordenamientos de la época colonial, ya que el artículo 2 del Reglamento establecfa que: "en su fuerza y vigor las Leyes, órdenes y decretos promulgados anteriormente en el territorio del Imperio hasta el 24 de Febrero de 1821, en cuanto no pugnen con el presente reglamento, y con las leyes, órdenes y decretos expedidos, o que se expidieren en consecuencia de nuestra independencia". (46).

Aún cuando se conservaban las clases tal y como estaban establecidas en la época colonial, las cargas públicas se distribufan por igual y las virtudes, servicios, talentos y aptitud, debfan ser, los únicos medios para tener acceso a los empleos públicos de cualquier especie, esto es, quedaban en igualdad de circunstancias todos los ciudadanos para llegar a desempeñar un cargo público.

(46). TENA, opus cit. p. 126

Ya se dijo que se constituyó una monarquía moderada, constitucional, siendo Iturbide el primer emperador, y el sistema de gobierno político se componía de los poderes: Legislativo, que recaía en la Junta Nacional Constituyente; Ejecutivo, que residía en la persona del emperador, y Judicial, que estaba a cargo de los tribunales previamente establecidos y los que se establecieron de acuerdo con el documento en cita y sus leyes secundarias.

Entre las facultades del Emperador estaba la de "proveer a todos los empleos civiles y militares" y la de "nombrar y separar libremente a los ministros". Se establecieron cuatro ministerios, a saber: Del Interior y de Relaciones Exteriores, de Justicia y de Negocios Eclesiásticos, de Hacienda, de Guerra y Marina, y además, un secretario de estampa. Entre sus atribuciones contaban con la formar los presupuestos de gastos, previa aprobación de la Junta Nacional Constituyente, ante quien debían también de rendir cuenta de lo que hicieren. Consecuentemente debemos entender que incluso tenían la capacidad dentro del ámbito de su competencia de crear nuevos empleos y puestos públicos a fin de poder cumplir con sus atribuciones. Es claro pues, que el sistema que se planteaba se ajusta a la teoría de la delegación de funciones en el ámbito de la administración pública.

Subsistió el Consejo de Estado, que había sido formado por el Congreso y cuyo objeto era el de servir como órgano consultivo del Emperador.

En las provincias continuó el mismo estado de cosas por lo que a la Administración Pública se refiere, se conservaba al Jefe Superior Político

que era nombrado directamente por el emperador, las Diputaciones Provinciales conservaban las atribuciones que tenían en la época de la colonia al igual que los Ayuntamientos y alcaldes.

Finalmente, se reguló la actuación de los intendentes de provincia, que eran propiamente los funcionarios de Hacienda de mayor jerarquía en las provincias, se establecieron sus obligaciones y derechos, y se estableció que gozarían de un sueldo fijo y de una cantidad determinada para gastos de su secretaría.

La efímera duración de este gobierno imperial no permitió que se legislara de manera sistemática sobre la situación de los empleados públicos, la situación que prevalecía hacía a los gobernantes pensar primero en política y después en administración, además ciertamente en esa época no le prestaban mucha atención a esta última, ya que su finalidad primordial consistía en la obtención de recursos para mantener el ejército, mismo que absorbía el noventa por ciento del presupuesto del Estado.

"La proclamación de la independencia política no terminaba, naturalmente, con el proceso revolucionario. Los antiguos insurgentes van a unirse de nuevo para continuarlo. Una vez más, los letrados de la clase media tomarán la iniciativa; pero ahora la revolución popular ha terminado y los letrados han perdido contacto real con el pueblo". (47).

(47) VILTORO, opus cit. p. 387

CONSTITUCION FEDERAL DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1824.

Los enfrentamientos entre Iturbide y el Congreso se sucedían constantemente, la inestabilidad política era latente, ésta se acrecentó aún más con la disolución del Congreso y el establecimiento del Imperio. La mayor parte de la población tomó partido, unos apoyaban a los llamados conservadores, otros, la mayoría se unieron a los liberales.

Iturbide se vio forzado a convocar nuevamente al Congreso que había disuelto, ante éste abdicó y abandonó el país. Más tarde, el Congreso habría de declarar la nulidad de dicha abdicación, el razonamiento era simple pero congruente, si su coronación había sido ilegal y consecuentemente nula, su abdicación no tenía ningún valor jurídico.

El llamado plan de Veracruz, auspiciado por el general Santa Anna, fue el que precipitó la caída de Iturbide, en efecto, éste, a la sazón emperador, ordenó al general Echavarrí combatir a los rebeldes, ambos generales pactan y se consolida el movimiento.

Las circunstancias histórico-políticas dieron origen a dos organizaciones políticas que por aquel entonces gozaron de una creciente fuerza e influencia. Por un lado los mandos escoceses, con Nicolás Bravo a la ca-

beza, y por el otro los masones yorkinos, quienes tenían estrechos vínculos con los Estados Unidos, el embajador de este país en México Joel R. Poinsett tuvo un papel preponderante; luchaban entre sí por el control político del país. Las logias masónicas fueron pues asociaciones políticas, se dice que "solo la Iglesia se empeñó en darles otro carácter" (48). "Para esta que había gozado de los más injustos privilegios, se convirtió en el centro de la polémica política a fines de la década de los veinte, los políticos iban a agruparse en dos tendencias según sus opiniones sobre el clero. Los que defendían libertad y progreso consideraban fundamental arrebatar el poder temporal a la Iglesia, los que defendían las premisas orden público y religión" (49), que no veían necesaria esta actitud.

A la caída de Iturbide, gobernó el país un triunvirato formado por dos viejos insurgentes, los generales Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria, y un viejo iturbidista, el general Pedro Celestino Negrete, a este organismo se le denominó Supremo Poder Ejecutivo y estuvo en el poder hasta Octubre de 1824, en que se eligió al general Victoria como el primer presidente de México.

El clima de agitación política que prevalecía por aquel entonces en el país, originó una serie de discusiones acerca de la legalidad del Congreso establecido durante la época iturbidista. Algunos sostenían que la elec-

(48) ZORAIDA, Vázquez Josefina. Historia General de México. Tomo 3. El Colegio de México. Cuernavaca 1981. p. 19.

(49) ZORAIDA, opus cit. Tomo 3 p. 21

ción del Congreso había sido legal, y que, una vez reinstalado sin que mediara fuerza o coacción de ninguna especie sobre sus miembros, que de alguna forma pudiera inclinar su decisión hacia alguna tendencia en especial, y habiendo quórum, no existía impedimento alguno para reconocerlo como Congreso Constituyente. Pero el sentimiento antiepañol era mayor, a través de ese congreso, los peninsulares tenían asegurada su permanencia en los principales puestos del gobierno, y de alguna manera se conservaría el mismo statu , por eso, se afirmaba que no debía reconocerse personalidad alguna. Esta última opinión reflejaba el sentir de las mayorías, en efecto, la presión, especialmente de algunos grupos de provincia, obligó a que sólo se le permitiera al mencionado Congreso convocar a elecciones para formar un Congreso Constituyente.

Ya dijimos que la situación política que reinaba en el país era de gran agitación y desasosiego. Fue entonces justamente, cuando ocurrió la separación de Centroamérica, es claro que esta se gestó y se llevó a cabo al amparo de las pugnas intestinas que por aquél entonces se suscitaban con demasiada frecuencia. Centroamérica dejó de ser parte del territorio nacional, para convertirse en Estado libre y soberano. Hecho de gran importancia, puesto que funcionó de alguna manera como acelerador para darle visos de posibilidad al sistema federal.

La gran influencia que tuvieron las logias yorquinas en el Congreso Constituyente, y como consecuencia la propugnación de un sistema semejante al de los Estados Unidos, aunada a la reciente separación de Centroamé-

rica, obligó al Congreso, reunido desde Noviembre de 1823, a reconocer - cierta autonomía de las provincias y por ello adoptaría el sistema federal - como forma de organización del nuevo Estado.

Así pues, el 4 de Octubre de 1824 se promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se adoptó para la nación Mexicana como forma de gobierno la "república representativa popular federal".

Siguiendo a la teoría clásica de la división de poderes, invistió las - funciones públicas en tres órganos independientes y autónomos entre sí, poder ejecutivo, judicial y legislativo, este último bicamarista..

El poder ejecutivo se depositó en el Presidente de la República, quien tenía amplias facultades en cuanto a los empleos públicos se refiere. Entre otras, tenía las siguientes facultades: Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho (Art. 110 frac. IV), nombrar a los jefes de las oficinas generales de hacienda, a los de las comisarías generales, a los enviados diplomáticos y cónsules, y a los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, a estos últimos con la aprobación del senado (frac. VI), nombrar los demás empleados del ejército, armada y milicia, así como a los empleados de las oficinas de la Federación (Frac. VII), dar retiros, conceder licencias y arreglar las pensiones de los militares (frac. IX), suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aún de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación, infractores de sus órdenes y decretos; y en los casos en que creyera se debía formar causa a

tales empleados, remitiría el caso a los tribunales correspondientes (frac. XX).

De la última de las atribuciones mencionadas en el párrafo precedente, se infiere que se pretendió dar al Presidente de la República amplias facultades por lo que respecta al personal adscrito directa o indirectamente a la administración pública. No podía ser más clara su intención, quedó ésta manifiesta al permitirle que, sin que mediara juicio o procedimiento legal previo alguno, podía imponer sanciones a los empleados públicos, que incluso podían consistir en la suspensión del empleo, o en el trabajo sin goce de sueldo.

Como tenía también la facultad de determinar en que debían invertirse el caudal público, es lógico pensar que podía crear o suprimir empleos públicos a su arbitrio, siempre que el presupuesto se lo permitiera, y debemos recordar que en aquel entonces las finanzas públicas se encontraban en franco deterioro. Solamente el número y competencia de los Secretarios de Despacho era establecido por una ley que expidiera el Congreso, sin embargo, éstos, los Secretarios, reunidos en pleno, tenían la obligación de expedir su propio reglamento, en el que se precisaba el ámbito competencial de cada funcionario. Les fué impuesta a los Secretarios de Despacho la obligación y derecho de refrendar los reglamentos, decretos y órdenes que correspondieran a su ramo, y consecuentemente, eran responsables ante el Congreso por los actos que autorizaran en contravención a lo dispuesto por la Constitución y sus Leyes reglamentarias.

Durante la vigencia del sistema Federal, es decir hasta 1835, el único intento serio de regular de manera sistemática la organización de la administración pública, lo fue el "Presupuesto de gastos para el año económico, desde el 1o. de Julio de 1827 hasta el 30 de Junio de 1828" (50), en el que se dividía la Administración Pública en los siguientes ramos, Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, Ministerio de Guerra y Marina, y finalmente el Ministerio de Hacienda. Los gastos que se tenían presupuestados estaban claramente determinados, es decir, desglosados al máximo, en el que se incluían tanto los gastos propios de administración, como las inversiones que se pretendían realizar para el otorgamiento de un servicio público, así como los sueldos de los empleados públicos durante dicho ejercicio. Fuera de este caso concreto, las disposiciones relativas al empleo público y a la administración de los negocios de esta especie, los encontramos un tanto dispersas en Leyes, reglamentos, órdenes, decretos y circulares que se fueron expediendo a virtud de requerimientos concretos.

Muchos de estos textos se han conservado en colecciones legislativas, sin embargo no son todos los que debieron haberse editado. A pesar de esta situación, a través de una de las colecciones legislativas de la época, la de Dublan y Lozano, puede reconstruirse en alguna medida el tipo de preocupaciones que tenía el Estado en formación y la manera en que resolvió los problemas más agudos, entre los que sobresale el del salario

(50) DUBLAN, opus cit. Tomo 2, p. 51.

A lo largo de este trabajo se verá cuales fueron los modos de ir institucionalizando la vida de los empleados públicos. Podemos adelantar que los sistemas adoptados por los diversos ministerios fueron los que proporcionaron: Hacienda, Guerra y Marina. No debe pues sorprender que buena parte de nuestros ejemplos procedan precisamente del Ministerio de Hacienda.

Los empleos se establecían generalmente por Leyes, como en el caso de la ley de 21 de Mayo de 1831 que se refería al arreglo de las Comisarias, que eran las oficinas encargadas de la recaudación de las rentas públicas, esta ley expresaba en lo conducente:

"Art. 1. Habrá comisarias generales en las demarcaciones siguientes.....

Art. 2. La planta de las comisarias será la siguiente:

MEXICO.

Un comisario, con sueldo anual de	4,000
Dos contadores tesoreros con tres mil pesos cada uno	6,000
Un oficial primero	1,500
Un idem segundo	1,400
etc. " (51)	

Es oportuno ampliar este tema para conocer la situación que guardaban los empleados de éstas. De conformidad con lo ordenado por la Ley de

8 de Abril de 1834 (52), el Comisario y el Contador Tesorero tenían la obli-

(51) DUBLAN, opus cit. Tomo II p. 332

(52) DUBLAN, opus cit. Tomo II p. 335

gación de caucionar el manejo de los fondos que tuvieran a su disposición, la pena en caso de no hacerlo dentro de los plazos establecidos era la remoción del empleo sin responsabilidad para el Estado.

Como las comisarías gozaban de cierta independencia por lo que hace a su organización interior, tenían llegado el caso, en una especie de delegación de facultades, la oportunidad de crear nuevas plazas para el mejor cumplimiento de sus atribuciones, carga con la que no siempre estaba de acuerdo el Gobierno Federal, y esta fue la razón por la que se expidió la Ley de 21 de Mayo de 1831 que decía:

"El gobierno dejará sin provee, por la primera vez y siempre que hubiere vacantes, las plazas que considere innecesarias en las comisarías, dando cuenta inmediatamente al Congreso si estuviere reunido, o luego que se reúna" (53).

Es claro que las plazas que podían crear los comisarios eran aquellas que no estuvieran establecidas en una Ley, puesto que éstas últimas solamente el Congreso podía establecerlas o cancelarlas a su arbitrio, sin embargo, había un sin número de auxiliares que se designaban directamente los comisarios en sus respectivas circunscripciones.

Una de las cuestiones que fue preciso resolver dada su importancia, fue la situación que guardarían los empleados públicos de nacionalidad espa-

(53) MUBLAN, opus cit. Tomo II p. 334

ñola. Ya dijimos que en ese momento existía en el país un arraigado sentimiento antiespañol, solamente los españoles que hubieran contribuido en forma determinante para el triunfo de la lucha independentista, continuarían gozando de sus derechos civiles. Así lo estableció la Ley de 20 de Diciembre de 1827, que en lo conducente decía:

"1. Los españoles capitulados y los demás españoles de que habla el artículo 16 de los tratados de Córdoba, saldrán del territorio de la República en el término que les señalare el gobierno, no pudiendo pasar este de seis meses.

2. El gobierno podrá exceptuar de la disposición anterior: primero, a los casados con mexicana que hagan vida marital; segundo, a los que tengan hijos que no sean españoles; tercero, a los que sean mayores de sesenta años; cuarto, a los que estén impedidos físicamente con impedimento perpetuo.

3.

7. El gobierno podrá exceptuar de las clases de españoles que conforme a esta Ley deban salir del territorio de la República, a los que hayan prestado servicios distinguidos a la independencia y hayan acreditado su afección a nuestras instituciones, y a los hijos de éstos que no hayan desmentido la conducta patriótica de sus padres, y residan en el territorio de la república, etc....(54).

Desde el mes de Mayo de 1827, los españoles se encontraban suspen

(54) DUBLAN, opus cit., Tomo II p. 47

tos en sus empleos, y el Congreso autorizó al gobierno para que los sustituyera. Sin embargo dicha autorización no fue concedida sino hasta el día 30 de Abril de 1831, o sea, cuatro años después, lo que de alguna manera refleja no solo la pésima situación que guardaba la administración pública durante esta época, sino las presiones que debieron existir para que estos decretos se ejecutaran. La razón es clara, los empleos se consideraban como una especie de botín, ya que eran casi la única fuente segura de ingresos, consecuentemente, las personas que asumían un cargo público estaban preocupados por su futuro, pero no por el de la Nación misma.

Las situaciones no pueden tomar el curso que el gobierno desee por la simple expedición de un decreto. Esto sucedió en el caso de los españoles que habían trabajado como empleados públicos durante la Colonia, por ello, el gobierno se vio precisado a expedir el Bando de 30 de Julio de 1833, que en lo conducente decía:

Art. 1. Los españoles que tengan cargo o empleo de provisión de los poderes Federales, se considerarán en lo sucesivo como retirados o jubilados.

2. De consiguiente se les darán sus retiros o jubilaciones con la tercera parte de sus sueldos, si tuvieren quince años de servicios; con la mitad si tuviesen veinte; con dos tercios si hubiesen servido veinticinco, y con el todo si hubiesen servido treinta, sujetándose.....(55).

(55) DUBLAN, opus cit. Tomo II p. 545

Lo que sí es un hecho, es que los españoles fueron perdiendo sus prerrogativas, que paulatinamente fueron separados de sus empleos para que los ocuparan mexicanos, y que su importancia social y económica dentro del nuevo Estado disminuyó considerablemente.

Por lo que hace a los empleados de las ahora llamadas empresas paraestatales, entre las que destacó la industria del tabaco, fundamentalmente a través de la fábrica de puros y cigarros, podemos afirmar que su situación como empleados dependientes de la administración pública no guardaba grandes diferencias con la de los empleados públicos propiamente dichos. En efecto, la mayor parte de las disposiciones reglamentarias eran aplicables indistintamente a los empleados de uno y otro tipo. Sin embargo, sí se expidió una legislación específica por lo que respecta al sueldo de los empleados de empresas estatales o de los ahora llamados organismos descentralizados, como el caso de la Biblioteca Nacional, o al menos, se señalaron las dotaciones de los organismos separadamente de la de los empleados directamente relacionados con la administración pública, por lo demás es oportuno repetir que sus obligaciones y derechos como empleados o trabajadores eran esencialmente los mismos.

La situación de los empleados en el servicio exterior, dadas las características especiales de sus funciones, sí era diversa a la de los empleados públicos en general. Era pues necesario crear normas que pudieran regular estas circunstancias concretas, así, desde el momento en que se crearon los empleos se inició la expedición de leyes y reglamentos espe-

eficaces, prueba de ello es el decreto de 31 de Octubre de 1829 (56), en el que quedaron contenidas tanto las obligaciones de estos funcionarios, así como sus prerrogativas y derechos. Es oportuno ampliar lo que hasta aquí se ha dicho respecto de los empleados en el servicio exterior, primeramente diremos que los sueldos de esta clase de empleados eran considerablemente superiores a los de los empleados públicos que laboraban en territorio nacional, la razón de esta medida es obvia, en el exterior el costo de la vida era superior.

Existían tres diversas clases de representación en el exterior, primeramente, y por encima de las demás, existían las llamadas legaciones extraordinarias, que constaban únicamente de dos personas, el ministro plenipotenciario y un secretario, y su finalidad específica consistía en la negociación de tratados internacionales con las potencias de América y Europa con las que no existieran tratados previos a su nombramiento.

La segunda de las clases de representaciones que el gobierno mexicano tenía en el exterior eran las legaciones ordinarias, éstas se encontraban estructuradas en la misma forma que las anteriores, un ministro plenipotenciario o encargado de negocios y un secretario, y su finalidad consistía en la representación de los intereses mexicanos ante los gobiernos extranjeros.

La tercera clase de representación que tenía el gobierno mexicano, en el exterior eran los consulados, que a su vez podían ser de tres clases, (56) DUBLAN, opus cit. Tomo II, p. 194

generales, particulares y finalmente los vice-consulados, y su función primordial consistía en auxiliar tanto al gobierno como a los particulares mexicanos en las operaciones mercantiles que se celebraran en el exterior, - amén de las funciones de asistencia a los comerciantes en general, a los - barcos nacionales, etc.

Además de los sueldos que de acuerdo con la ley les correspondían - a dichos funcionarios, el gobierno entregaba a los interesados una determinada cantidad, que variaba según el país y el cargo, para gastos de instalación. Asimismo, se les enviaban los gastos que hubieran efectuado en el - ejercicio de sus funciones, propios como el transporte, o derivados de la - representación misma como papel, portes de correo, etc.

Los empleados de el gobierno mexicano en el exterior podían tener el carácter de inamovible en caso de que así lo determinara el propio gobierno. Para ser empleado en el servicio exterior mexicano se requería ser mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos y mayor de treinta - años. Sin embargo, el artículo 16 del decreto en cita establecía:

16. Los individuos que en virtud de esta reforma resulten sin destino, por no tener las circunstancias que en este decreto - se requieren para ser empleados en las legaciones, o porque se supriman las plazas que sirven, conservarán los sueldos de ellas, ocupándolos el gobierno conforme lo estimare conveniente, entre tanto los coloca en empleos proporcionados a su

mérito y aptitud. (57).

Finalmente, cabe hacer mención que los empleados en el servicio exterior, gozaban de su sueldo desde el momento en que recibían su nombramiento hasta que retornaban a territorio nacional.

Con la finalidad de darle plena validez a las normas expedidas con anterioridad respecto del sueldo de los empleados en legaciones y consulados, se expidió la Ley de 25 de Mayo de 1831 (58), que estableció nuevos sueldos y erogaciones propias del empleo, y hablamos de plena validez, en virtud de que esta Ley por haber sido aprobada por el Congreso, se elevaba al rango de Ley Reglamentaria de la Constitución, consecuentemente, hubiera sido inútil invocar su nulidad en cualquiera de los puntos por ella reglamentados. Finalmente, el 7 de Marzo de 1835, (59) se expidió una ley que ajustaba los salarios de los empleados en legaciones y consulados, última que respecto a esta materia se expidió durante la vigencia de la Constitución en cita.

Se conservó la institución del montepío, que había alcanzado amplio desarrollo en la época colonial, institución creada a fin de garantizar pensiones a los interesados en caso de jubilación, retiro o fallecimiento de un empleado público, al efecto se expidió una ley sobre montepíos el día 3 de Septiembre de 1832 (60), que en esa misma fecha fue reglamentado por el ejecutivo federal, en este último se establecía:

(57) DUBLAN, opus cit. Tomo II, p. 195

(58) DUBLAN, opus cit. Tomo II p. 334

(59) DUBLAN, opus cit. Tomo III p. 30

(60) DUBLAN, opus cit. Tomo II. p. 446

"1. Quedan incorporados al montepío que establece la ley anterior, todos los ministros, jefes y subalternos propietarios actuales, jubilados o cesantes de los tribunales y oficinas de la Federación que disfruten sueldo por cuenta de ésta, en los Estados, Distrito y Territorios, sea cual fuere el importe del sueldo, aunque no llegue a cuatrocientos pesos anuales, exceptuándose solamente de la presente regla general, los que por leyes especiales pertenecen al montepío militar, los cuales continuarán como hoy se hallan".

Los sueldos de los empleados públicos se establecían por medio de leyes, decretos, bandos, circulares, etc., por eso podemos afirmar que aún cuando es abundante la legislación a este respecto, la misma es deficiente por su falta de integración y sistematización. En algunos casos, se creaba una nueva dependencia, y en el acto de su creación se señalaban los empleados que deberían prestar sus servicios, y los sueldos que a éstos les correspondían. En otros casos solamente se establecía el salario de determinados empleados, y por último, en otros, solamente se señalaban las dotaciones a determinadas dependencias o instituciones, quedando al arbitrio de los jefes de éstas la distribución de dichas dotaciones, en un acto de delegación de facultades.

Ejemplos de lo anterior, fueron el decreto de 21 de Mayo de 1825(61)

(61) DUBLAN, opus cit. Tomo I, p. 770

en el que única y exclusivamente se establecieron los sueldos de los empleados de hacienda. En el segundo caso, esta la ley de 26 de Enero de 1831 (62) a través de la cual se estableció una Dirección General de Rentas, en la que se señala el número y cargo de los empleados, así como el sueldo que les -correspondería. El último ejemplo, se encuentra contenido en el bando de 26 de Octubre de 1833, (63) a través del cual se creaba la Biblioteca Nacional, en dicho documento se señaló el presupuesto que tendría, no así el número y sueldo de los empleados.

La escasez de empleo y la supervivencia de prácticas nocivas y deshonestas para el desempeño de las funciones públicas en general, hizo que se presentaran muchas corruptelas a las que el gobierno intentó reducir, a través de la expedición de normas que de alguna manera limitarían su actuación. En forma representativa, mencionamos la Providencia de 22 de Agosto de 1829 (64), que en lo conducente estableció:

"Ha llegado a entender el supremo gobierno que en los pagos que se verifican por las oficinas dependientes de esa Comisaría General, hay el escandaloso abuso de tomar un tanto por ciento o algunas gratificaciones para preferir en dichos pagos....."

En este mismo orden de ideas, y afin de obligar a los empleados a cumplir con sus obligaciones, el gobierno expidió otra Providencia de fecha (62) DUBLAN, opus cit. Tomo II p. 285
(63) DUBLAN, opus cit. Tomo II p. 574
(64) DUBLAN, opus cit. Tomo II p. 151

16 de Abril de 1834 (65), que decía:

"Habiéndose notado el abuso en que incurren varios empleados subalternos de algunas oficinas dependientes de esta Secretaría (hacienda), que desatendiendo las labores de sus respectivos empleos ocurren a ella con frecuencia para promover el despacho de sus solicitudes, y aún de las ajenas, constituyéndose indebidamente en agentes de los particulares; ha dispuesto....., prohibiendo a sus súbditos que en las horas destinadas al desempeño de sus obligaciones, las abandonen para practicar diligencias que no les corresponde....."

Asimismo, y como reflejo de la situación que privaba por aquellos días, no solo los empleados de oficina realizaban actos indeseables, podemos citar el ejemplo de empleados equivalentes a lo que hoy es la policía, para frenarlos fue necesario que el gobierno expidiera el bando de 17 de Abril de 1834 (66) que decía en lo conducente:

"..... no han faltado algunos, aunque pocos, que traspasando los límites de sus atribuciones, han cometido violencias y extorsiones contra los ciudadanos, que no puedo consentir. Se me han dado repetidas quejas de que algunos auxiliares detienen arbitrariamente a los ciudadanos por más tiempo que el prevenido en las leyes,providencias siguientes:

(65) DJBLAN, opus cit. Tomo II p. 690

(66) DUBLAN, opus cit. Tomo II p. 688

- 1.-....., los **alcaldes auxiliares** no pueden prender si no es **infraganti**, o cuando fundamentalmente se tema la **fuga** del presunto reo, en cuyo caso los presentarán inmediatamente a los **alcaldes constitucionales**,.....
- 2.-.....no podrán detener a ninguna persona en otro **lugar** que no sea la **cárcel**,.....
- 3.-.....
- 4.-.....no pueden allanar una casa ni catearla sin **previo mandato por escrito del juez competente**....."

Además de las sanciones contenidas en la Constitución para los empleados públicos que faltaran a sus deberes, es pertinente señalar que de alguna manera se pretendió regular los casos más comunes, como la falta de probidad y de asistencia, respecto de esta última, si la falta no era por mas de treinta días, la sanción consistía únicamente en la pérdida del sueldo por el tiempo que durará la falta, en caso de exceder dicho término, la sanción era la separación definitiva del empleo, así lo estableció el decreto del 18 de Noviembre de 1833, (67).

En cuanto a las sanciones de dichos empleados públicos, cabe citar, como dato curioso, que se indultaron y continuaron en su empleo aquellos que habían contraído matrimonio sin permiso del Estado. Para entender esto, debemos recordar que no existía la institución del Registro Civil como (67) DUBLAN, opus cit. Tomo II p. 603

la conocemos en nuestros días, por eso, y afin de tener un control adecuado sobre montepíos, el gobierno exigía que los empleados públicos obtuvieran permiso previo a su matrimonio.

Por último, en cuanto a este tema se refiere, queremos hacer especial énfasis en el hecho de que estaba prohibido a los empleados públicos - contratar por sí o por interpósita persona las obras que el gobierno requiriera, necesariamente los contratos debían recaer en una persona o empresa - que se dedicará a determinado oficio con anterioridad a la celebración del contrato. Insistimos en la importancia de esto, en virtud de que mas adelante nos será de gran utilidad.

Además de los descuentos que se les hacían a los empleados públicos por concepto de montepío, durante el estado de emergencia decretado por la guerra, se les descontó un porcentaje de sus sueldos para ayudar a la economía de la nación, disposición contenida en la Ley del 17 de Agosto de 1829, (68), que en lo conducente establecía:

"1. A todo empleado civil o militar o pensionista de la Federación, cuyo sueldo pase de 6,000 pesos, se le descontará el exceso íntegramente, exceptuándose sólo.....

4. La tarifa de descuentos se formará por esta regla: de -- 6,000 pesos 20 por 100, desdeetc."

Es importante no confundir el descuento a que se refiere el párrafo (68) DUBLIAN, opus cit. Tomo II. p. 147

inmediato anterior, con los llamados préstamos forzosos, ya que estos últimos eran a cargo de todos los habitantes del país, y no sólo a cargo de los empleados públicos.

Lo único que quedaría por decir respecto de estos últimos, es que les estaba vedado ocupar dos cargos a la vez, obviamente, tampoco podían percibir dos o más sueldos. Las otras disposiciones que se dictaron durante esta época no parecen relevantes para nuestro estudio, ya que se referían a casos muy concretos que muchas veces afectaban a un solo individuo, o son tan semejantes a las que se mencionaron que resultaría repetitivo enunciarlas.

De acuerdo con lo que hasta aquí se ha expuesto, podemos afirmar que en materia de empleo público, se abandona definitivamente la legislación en vigor durante la época colonial, incluso, para instituciones que se conservaron de dicha época, como el montepío por ejemplo, se dictaron nuevas normas reglamentarias específicas, derogando las que se habían aplicado hasta entonces.

La Constitución de 24, cuya vigencia duró hasta Septiembre de 1835, fue el primer antecedente de la Constitución que actualmente nos rige. Sin embargo, en aquella época, el país habría de dar un viraje en su forma de gobierno, en efecto, surgió un nuevo grupo político denominado los "moderados", quienes en el origen habían sido liberales, pero pensaban que las reformas debían ser paulatinas, por lo que dieron su apoyo a los conserva-

dores, principalmente representados por el clero, quienes darían paso a la primera Constitución centralista.

BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA (1836).

Como dijimos en el párrafo precedente, los conservadores aliados con los moderados consiguieron una franca mayoría en el Congreso. El programa del partido conservador incluía la adopción del centralismo y la oligarquía de las clases preparadas, con el tiempo apoyaría abiertamente a la monarquía.

La guerra de Texas, que a la larga traería como consecuencia la incorporación de este territorio a los Estados Unidos de Norteamérica, dejó en bancarota a la nación, los Tratados de Velasco, suscritos por Santa Anna, concedían la no intromisión del gobierno mexicano en la lucha independentista de los Texanos, en su mayoría ciudadanos del vecino país del norte. El desmembramiento del territorio nacional se había iniciado.

Coincidiendo con el anterior conflicto, y dentro de una gran agitación política y militar, se cambió el sistema de gobierno de la república mexicana, de federalista que era, a centralista. El Congreso, después de muchas discusiones, consideró tener facultades para hacer tal cambio, por lo que reunidas ambas cámaras se declaró instaurado el Congreso Constituyente y aprobó el 23 de Octubre de 1835 un acta provisional que establecía el citado centralismo. No fué obstáculo para ello, el hecho de que el artículo 171 de

la Constitución de 24 establecía entre otras cosas, que el Congreso podría reformar la Constitución, no así la forma de gobierno.

Más de un año después, el 30 de Diciembre de 1836 se promulgó la nueva Constitución, conocida también con el nombre de las Siete Leyes, por estar dividida precisamente en siete partes, cada una de las cuáles se denomina Ley.

Técnicamente, la primera república centralista duró 6 años con Bustamente a la cabeza, por segunda vez presidente de la república, aún cuando en realidad, desde el año de 40, se iniciaron los intentos por reformarla, sin embargo no es sino hasta la expedición de las llamadas "Bases Orgánicas", cuando fue totalmente derogada.

La opinión de los historiadores la encontramos en el siguiente párrafo:

En la práctica, las Siete Leyes hicieron aún más difícil la labor del gobierno. No obstante, el país se iba desarrollando, a pesar de los fracasos por organizarlo, con su élite consciente amargada, sus múltiples aspirantes prontos a aprovechar cualquier oportunidad, sus cientos de apáticos que no se molestaban por la política y sus millones de pobretones que trataban a diario de solucionar la difícil tarea de sobrevivir. (69)

En esta Constitución se estableció un sistema de gobierno, que no por

(69) ZORAIDA, Vázquez Josefina. Los Primeros Tropiezos. Historia General de México. El Colegio de México 1981. Tomo 3 p. 29

novedoso, deja de ser interesante a los estudiosos del derecho, además de los tres poderes conocidos, de acuerdo con la teoría clásica de la división de poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, se instauró un cuarto poder - que se encargaría de vigilar la actuación de los demás, y serviría como árbitro en las disputas entre el Congreso y el Ejecutivo, a este poder se le llamó Supremo Poder Conservador. Además, el poder Ejecutivo que residía en el Presidente de la República, en algunas circunstancias para actuar requería de la colaboración del Gabinete o del Consejo de Gobierno, órgano también desconocido hasta ese momento.

El Supremo Poder Conservador estaba integrado por cinco individuos nombrados cada uno de ellos por juntas departamentales, además se nombraban tres suplentes para el caso de falta de alguno de los miembros propietarios. La elección para el cargo de miembro de dicho poder, era preferente a cualquiera otra, con excepción de la de Presidente de la República, y "el cargo no podrá ser renunciado, antes ni después de la posesión, sino por imposibilidad física, calificada por el congreso general" (Ley Segunda Artículo 8) que era bicamaria.

El sueldo de los miembros de dicho Poder, ascendía a la suma de seis mil pesos (Ley Segunda Artículo 10), y para ser electo para el puesto se requería ser mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos, tener cuarenta años y un capital que produjera cuando menos tres mil pesos anuales, además tendría que haber ocupado uno de los siguientes cargos: - Presidente o vicepresidente de la República, senador, diputado, secretario

de Despacho o magistrado de la Suprema Corte (Ley Segunda Artículo 11).

Dentro de sus atribuciones estaba la facultad de declarar la nulidad de los actos de cualquiera de los otros tres poderes, pero siempre a excitativa de alguno de ellos, para lo cual se requería simple mayoría de sus miembros.

Prácticamente no tenían responsabilidad alguna sus miembros, en efecto, el artículo 17 de la Ley Segunda a la letra decía:

Este supremo poder no es responsable de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones. (70)

Y solo en caso de un delito, y previo el procedimiento fijado por el artículo 18 podían ser desafarados.

Si alguno de ellos cometiere algún delito, la acusación se hará ante el congreso general, reunidas las dos cámaras, el cual, a pluralidad absoluta de votos, calificará si ha lugar a la formación de causa, y habiéndolo, seguirá ésta y la fenecerá la Suprema Corte de Justicia, ante la que se seguirán también las causas civiles en que sean demandados. (71)

El poder ejecutivo residía en el Presidente de la República, quien duraría 8 años en ese cargo y podía ser reelecto para el período inmediato post

(70) TENA, opus cit. p. 211

(71) TENA, opus cit. p. 212

terior. El presidente no podía renunciar salvo que hubiere sido reelecto, y aún en dicho caso, el Congreso tenía que calificar las causas aducidas para su dimisión.

Dentro de sus prerrogativas y atribuciones estaban entre otras, la de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, (Ley 4a. Artículo 15 fracción VI) y a los individuos que debían formar el Consejo de Gobierno (Ley 4a. Artículo 16 fracción X). También nombraba a los gobernadores de los Departamentos, a propuesta en terna de la junta departamental y con acuerdo del consejo (Ley 4a. Artículo 15 fracción XI). Asimismo, las fracciones XIII, XIV y XVI decían textualmente:

XIII. Nombrar a los empleados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, de la armada y de la milicia activa, y a los primeros jefes de las oficinas principales de Hacienda, establecidas o que se establezcan, con sujeción, en los primeros, a la aprobación del Senado, y en estos últimos, a la de la Cámara de diputados, según prescriben los artículos 52 y 53 de la tercera ley constitucional.

XIV. Nombrar para todos los demás empleos militares y de las oficinas, con arreglo a lo que dispongan las leyes.

XVI. Dar retiros, conceder licencias y pensiones, conforme lo dispongan las leyes. (72)

(72) TENA, opus cit. p. 226

Además podía imponer a los empleados públicos las mismas sanciones que estableció la Constitución de 24, esto es, "suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aún de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo.etc. (Ley cuarta, artículo 17 fracción XXIII).(73)

Para el despacho de los negocios públicos había cuatro ministerios; del Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda y finalmente Guerra y Marina. Los titulares de los ministerios eran responsables de las actas que autorizaran contra el tenor de la Constitución, consecuentemente, existía la facultad de refrendo.

El Consejo de Gobierno estaba formado por trece individuos elegidos por el Presidente de la República de una terna presentada por el Senado, el cargo era perpetuo, y solamente era renunciable por justa causa calificada por el propio Presidente. Su función primordial consistía en dar al gobierno su opinión en los casos en que este se lo solicitase, y eran responsables de las opiniones que dieran en contra de lo establecido por la Constitución.

El territorio de la república fue dividido en departamentos (los antiguos Estados) de acuerdo con el deseo de centralización del poder y de la función pública. El poder ejecutivo (gobierno del interior) recaía en el gobernador del departamento, nombrado por el Presidente de la República de la terna que presentara la Junta Departamental, organismo en quien recaía

(73) TENA, opus cit. p. 227

el poder legislativo de la Provincia. Entre las facultades del gobernador, nos interesa mencionar los siguientes: nombrar prefectos y aprobar el nombramiento de los sub-prefectos, y remover a cualquiera de estos funcionarios, (Ley sexta, artículo 7 fracción V) (74), nombrar a los empleados del departamento, cuyo nombramiento no esté reservado a alguna otra autoridad (Ley sexta, artículo 7, fracción VI) (75), suspender hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de su sueldo por el mismo tiempo, a los empleados del departamento (Ley sexta, artículo 7 fracción VII) (76), suspender a los ayuntamientos del departamento, con acuerdo de la junta departamental (Ley sexta, artículo 7, fracción VIII). (77). Cabe señalar que las juntas departamentales estaban compuestas por siete individuos que eran elegidos popularmente además, y de acuerdo con lo establecido por el artículo 22 de esta sexta ley, habría ayuntamientos elegidos popularmente en las poblaciones más importantes, formadas por el número de alcaldes, síndicos y regidores que establecieran las juntas departamentales.

A pesar de que no fue sistemática, ni completa la legislación reglamentaria que estuvo vigente durante esta época, sí podemos afirmar que fue más extensa y por lo tanto hay más aspectos que se analizan.

En efecto, se reglamentaron algunos aspectos del empleo público que hasta entonces no se habían reglamentado, verbigracia de los días feriados, las renunciaciones, etc. Y por otro lado, se adecuaron al momento, por la expe-

(74) TENA, opus cit. p. 240

(75) TENA, opus cit. p. 240

(76) TENA, opus cit. p. 240

(77) TENA, opus cit. p. 240

dición de nuevas normas, aspectos que hasta entonces habían sido reglamentados en forma deficiente. No queremos decir con esto, que la legislación que en materia de empleo públicos se expidió durante esa época fuera óptima, por eso repetimos que no fue sistemática, ni mucho menos completa.

Podían ser empleados en el servicio público cualquiera de las personas que reunieran las características a que se refería el Artículo 1 de la Primera Ley Constitucional, que a la letra decía:

- I. Los nacidos en el territorio de la República, de padre mexicano por nacimiento o por naturalización.
- II. Los nacidos en país extranjero de padre mexicano por nacimiento, si al entrar en el derecho de disponer de sí, estuvieren ya radicados en la República o avisaren que resuelven hacerlo, y lo verificaren dentro del año después de haber dado el aviso.
- III. Los nacidos en territorio extranjero de padre mexicano por naturalización, que no haya perdido esta cualidad, si practican lo prevenido en el párrafo anterior.
- IV. Los nacidos en el territorio de la República de padre extranjero, que hayan permanecido en él hasta la época de disponer de sí, y dado al entrar en ella el referido aviso.
- V. Los no nacidos en él, que estaban fijados en el República - cuando ésta declaró su independencia, juraron la acta de ella y han continuado residiendo aquí.

VI. Los nacidos en territorio extranjero, que introducidos legalmente después de la independencia, hay obtenido carta de naturalización, con los requisitos que prescriben las leyes. (78).

Sin embargo, por Ley de 17 de Diciembre de 1833 (79), y dadas las circunstancias que privaban en el país, el ejecutivo obtuvo la aprobación del Congreso para poder nombrar a cualquier persona para el desempeño de un cargo público, sin limitación alguna, dicha Ley, en lo conducente estableció:

"Que el gobierno pueda emplear libremente a todos los individuos que crea útiles en las comisiones que tuviere a bien, cualquiera que sean las restricciones constitucionales que lo impidan, consintiendo en ello el supremo poder conservador, o la cámara respectiva, si el nombrado fuere de los que hablan el artículo 16 de la segunda ley constitucional y 56 de la tercera..."

En cuanto a la reglamentación expedida y por lo que a sueldos de los empleados públicos se refiere, el primer y lógico efecto de la instauración de un gobierno centralista, consistió, en el hecho de que los empleados que desempeñaban dos cargos, uno de la Federación y otro de los Estados, no tenían motivo suficiente para percibir dos salarios, sino que, percibirían un

(78) TENA, opus cit. p. 205

(79) DUBLAN, opus cit. p. 570

solo sueldo. La razón, consistía en que con el régimen centralista, los Estados perdieron la autonomía de que gozaban durante el régimen Federalista, consecuentemente, el Estado concebido como una unidad, tenía obligación de pagar a sus empleados únicamente un sueldo. Disposiciones semejantes se dictaron durante la vigencia de la Constitución de '24, sólo que en ese momento, las normas se referían a empleados de la Federación o de los Estados que gozaban de dos sueldos a cargo del presupuesto federal, o bien del estatal (Circular del 7 de Diciembre de 1835) (80).

Continuando con el tema de los sueldos de los empleados públicos, es oportuno mencionar que la situación financiera del país obligó al gobierno a expedir la Circular de 27 de Febrero de 1838 (81), a través de la cual, los empleados públicos percibirían solamente la mitad de su sueldo, hasta que dicha situación financiera se regularizara.

Más adelante, el 9 de Mayo de 1839 (82), se establecía una disposición que redujo en la misma proporción el sueldo de los empleados enfermos que no se presentaran a desempeñar su trabajo, siempre y cuando contaran con el comprobante médico correspondiente.

Ahora bien, los sueldos de los empleados públicos, al igual que durante la vigencia de la Constitución de '24, se fijaron por diferentes medios, un tanto anárquicos a nuestro parecer, ya que algunas veces se establecían

(80) DUBLAN, opus cit. Tomo 3, p. 108

(81) DUBLAN, opus cit. Tomo 3 p. 462

(82) DUBLAN, opus cit. Tomo 3 p. 621

a través de una ley, otras por medio de un decreto, otros más por medio de circulares, etc., además se señalaba el sueldo de cada cargo en particular, esto es, no se señalaba, por ejemplo, el sueldo de los administradores de las aduanas marítimas, sino que se le señalaba un sueldo al administrador en Veracruz, y otro distinto para su correlativo en Matamoros, lo que por sí mismo, hacía difícil el control contable y financiero de los egresos del Estado. Por eso, la centralización administrativa, no dio los frutos que se esperaban.

Prueba de ello es el del decreto de 18 de Marzo de 1839, que estableció en el artículo 2: (4)

2."En todo caso de vacante y en las renunciaciones, se pondrá al mismo tiempo el sueldo del destino, la ley por la cual se ha-
lle establecido y dotado, si su provisión es de absoluta necesidad, y si acaso fuere de alguna particular urgencia por motivos especiales que se expresarán."

Finalmente, en este orden de ideas, cabe mencionar que los jefes inmediatos de los cesantes eran los encargados de fijar el sueldo que les correspondía a estos, y sólo en caso de reclamo de la parte interesada, el Supremo Gobierno decidiría en última instancia.

A algunos empleados, y por la naturaleza misma del servicio que prestaban, se les exigía el otorgamiento de una fianza que garantizara el buen

(83) DUBLAN, opus cit. Tomo 3 p. 613

uso de las prestaciones que correspondían al Estado. Entre ellos destacan los de Hacienda y Aduanas. Como dato curioso, se debe señalar que los militares tenían preferencia para ocupar este tipo de cargos, aún sobre los empleados cesantes, a pesar de que con estos últimos se ahorra dinero del erario.

Se prohibieron de una manera determinante los llamados "empleados agregados", que habían sido contratados por los funcionarios de Hacienda - por el exceso de trabajo en sus oficinas, por lo que se expidieron diversas disposiciones en las que se exigía a dichos funcionarios que solamente pagaran los sueldos que el gobierno central había autorizado previamente. (84)

Estaban previstas tres formas para separarse del empleo público, jubilación, licencia y renuncia. Respecto de la primera, solamente procedía - en caso de vejez notable que hiciera imposible el desempeño de sus labores, y según la antigüedad sería el monto del porcentaje del sueldo que les correspondería, así, a mayor antigüedad mayor porcentaje, las reglas de jubilación las encontramos en el decreto de 18 de Abril de 1837 (85). Aunque luego se expiden muchos otros y hay reglas específicas para los distintos casos.

Las licencias tenían que ser concedidas precisamente por el Gobierno central, previo estudio de las causas argüidas por el interesado, y siempre - que se cumplieran los requisitos establecidos al efecto. En lo conducente, - las circulares de 13 de Mayo de 1837 y de 15 de Marzo de 1839 establecieron:

(84) DUBLAN, opus cit. Tomo 3 p. 495

(85) DUBLAN, opus cit. Tomo 3 p. 384

"1a. Todo empleado del ramo de Hacienda que necesite licencia para separarse de su destino, presentará al supremo gobierno, por conducto de sus respectivos jefes, a fin de que éstos informen lo que se les ofrezca, escrito en papel del sello tercero, expresando justificadamente las causales que tenga para solicitarla; y si fueron las de enfermedad, acompañará dos certificaciones juradas de facultativos extendidas también en papel del sello tercero, los cuales expresarán siempre el tiempo que consideren indispensable, y el lugar adonde juzguen preciso se traslade el interesado para el restablecimiento de su salud.

2a.....

3a. Solo en casos de verdadera urgencia, comprobada debidamente, suplirán los jefes superiores de Hacienda licencias a los empleados para variar de residencia.

4a. Los jefes superiores, oyendo a los inmediatos, informarán siempre por quién hayan de sustituirse las funciones del empleado que solicite licencia, lo cual ha de verificarse sin gravamen alguno del erario, excepto los casos en que se halle expresamente establecida otra cosa, y cuidando que no padezca atraso el servicio"....

.. "prevenga a las aduanas marítimas y fronterizas, que las licencias que pidieren los empleados de estas oficinas, deben concederse precisamente por el gobierno supremo; y por lo

tanto, cuando los empleados referidos necesitaren de ellas, deberán ocurrir al mismo gobierno por conducto de esa Dirección general, acompañando los documentos prevenidos - por disposiciones supremas vigentes". (86).

Y por lo que hace a las renunciaciones, éstas también, sólo podían hacerse por causa justificada, a menos que se informara con anterioridad (un término prudente) a la fecha de la separación del empleo.

En los tres casos, el interesado tenía obligación de informar al Gobierno central qué persona quedaba a cargo de la responsabilidad propia del empleo.

Las obligaciones y derechos de los policías, en aquel entonces llamado "cuerpo de policía municipal de vigilantes diurnos o nocturnos" según se prestara el servicio de día o de noche, se encontraban contenidas en disposiciones especiales que de alguna manera militarizaban a dichos cuerpos (87).

Por primera vez, y generado por un caso concreto, se estableció el derecho de ocupar puestos jerárquicamente superiores en virtud de la antigüedad en el empleo, así lo estableció la circular de 14 de Octubre de 1839 - (88).

Por último, y en relación con la responsabilidad de los empleados pú

(86) DUBLAN, opus cit. Tomo 3 p. 392

(87) DUBLAN, opus cit. Tomo 3 p. 478

(88) DUBLAN, opus cit. Tomo 3 p. 659

blicos, podemos afirmar que la reglamentación fue sumamente limitada, ya que solamente se establecieron de manera formal los días feriados y se trató por ese conducto de limitar la falta de dedicación de los empleados en sus labores. Cabe mencionar, y esto como dato curioso, que los empleados y funcionarios públicos tenían obligación de entregar sus oficinas antes de ir a la cárcel, en el caso de que hubieran cometido algún delito que mereciera pena corporal.

Como comentario sobre la época, podemos afirmar que el estado Centralista no cumplió, al menos durante la vigencia de la Constitución que se comenta, con sus objetivos, ya que la administración pública se ahogó a sí misma con un sistema jurídico intrincado y complejo, que ayudó a evitar la formación de una estructura dentro de la administración pública que hiciera de ésta una función expédita.

La firma del convenio de Estanazuela el 6 de Octubre de 1840, gracias al cual Santana fue elegido presidente y Bustamente tuvo que abandonar el país, puso fin a la vigencia de la llamada "Constitución de las Siete Leyes"

**BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA
(1843).**

El clima político que privaba en la nación en la década de los treinta, era de gran desasosiego, y estaba precedido por enfrentamientos entre las diversas facciones.

El maestro Tena afirma, "la penuria del fisco, los trastornos de Texas y la guerra con Francia ayudaban a fermentar la inquietud. Lejos de vigorizar la conciencia nacional que se disolvía, los peligros exteriores parecían acentuar las divisiones internas, empeñadas en atribuir a los instrumentos constitucionales la causa del malestar o la esperanza de mejoría" (89).

Cuatro tendencias se manifestaban en aquel entonces, los centralistas que pugnaban por el mantenimiento de la Constitución de 36, otros que pedían reformas al sistema, pero sin variar éste sustancialmente, los federalistas que proponían el retorno de la Constitución de 24, y los radicales que querían continuar con las reformas de 33.

Por la batalla de Veracruz, en la que Santa Anna perdió una pierna, fue rehabilitado y designado en Enero de 39 Presidente sustituto, en ausencia de Bustamante. Durante ese lapso, la tendencia que proponía reformas (89) TENA, opus cit. p. 249

al sistema, influyó a grado tal, que el Supremo Gobierno conservador autorizó al Congreso para hacer a la Constitución las reformas que considerara oportunas. Una de las principales que se efectuaron, fue precisamente la desaparación del mencionado poder supremo.

Ante la ineptitud del Congreso reunido en aquella época, y las constantes asonadas de los federalistas, con Gómez Farias a la cabeza, los generales Santa Anna, Valencia y Paredes, se levantaron en armas contra el gobierno de Bustamante, a quien obligaron a abandonar el país, y en noviembre de 39, habría de publicarse el primer intento de reforma a la Constitución de 36, reforma, que en su momento sería la base e inspiración de las leyes constitucionales que se comentan.

Ya dijimos que desapareció el llamado Supremo Poder Conservador, institución que en realidad, no ayudaba a solucionar los problemas de la nación, sino que, por el contrario, incluso los generaba, puesto que había sido objeto de acres ataques no sólo por parte de los federalistas, sino también por algunos conservadores moderados.

En el Proyecto de Reforma, se depositó el poder ejecutivo en el Presidente de la República, quien duraría ocho años en dicho cargo, elegido por la Cámara de Diputados, de una terna presentada por las juntas departamentales y depurada por el Senado.

Entre las prerrogativas y atribuciones de dicho funcionario, que de una manera directa atañen a nuestro estudio, encontramos las siguientes: -

Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho (artículo 92 fracción III), no podía ser procesado criminalmente por delitos oficiales, siempre que hubiera intervenido la firma de uno de sus ministros (artículo 92 fracción VI), nombrar a sus consejeros y a los gobernadores de los departamentos, a los empleados del ejército y a la armada, a los de las oficinas de Hacienda y de Aduanas, a los jefes y contadores de las oficinas de dicho ramo en los departamentos, y en general a todos los empleados y funcionarios públicos, cuyo nombramiento no esté previsto a otra autoridad en las leyes (artículo 94 fracción V), nombrar y remover libremente a los empleados diplomáticos y consulares de la República (artículo 94 fracción VI), confirmar los nombramientos de los prefectos y de los oficiales subalternos de las oficinas de Hacienda (artículo 94 fracción VII), suspender de sus empleos, y privar de la mitad del sueldo, hasta por un año, a los empleados de su nombramiento o confirmación, que falten al desempeño de sus obligaciones (artículo 94 fracción VIII), dar retiros, conceder licencias y pensiones, conforme lo dispongan las leyes (artículo 94 fracción IX).

Se establecían cinco ministerios, Gobernación, Justicia y Negocios eclesiásticos; Instrucción pública, policía e industria; Hacienda; Guerra y Marina; y el de Relaciones exteriores (artículo 101). Al hablar del presidente, dijimos ya que los titulares de los ministerios tenían la facultad de reformar los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, pero también las leyes y decretos del Congreso, relacionados con los asuntos propios de su ramo.

Para el gobierno de las provincias, o departamentos, el Presidente de la República nombraba a los gobernadores, a propuesta en terna que le hacían las Juntas Departamentales (Legislaturas Locales) (artículo 135). Entre otras facultades tenía las siguientes: Desempeñar en el Departamento las funciones de Intendente de Hacienda (Artículo 139 fracción VI); nombrar los prefectos, confirmar el nombramiento de los sub-prefectos y remover a estos funcionarios (artículo 139 fracción VII); nombrar a los empleados del departamento, cuyo nombramiento no esté reservado a otra autoridad (artículo 139 fracción IX); suspender hasta por 3 meses, con acuerdo de la Junta Departamental, a los ayuntamientos y a los empleados del Departamento (artículo 139 fracción X).

En cada distrito, se nombraba un prefecto, y para cada partido un sub-prefecto, funcionarios que tenían a su cargo vigilar el cumplimiento de las Leyes en sus respectivas jurisdicciones, para ello, se les otorgaban facultades tanto de vigilancia como coercitivas. Se conserva la institución del Ayuntamiento, formado por síndicos y regidores electos popularmente y cuya función primordial era el mantenimiento de los lugares públicos de su jurisdicción en buenas condiciones, ya que, como dijimos, el gobierno residía propiamente en los prefectos y sub-prefectos en el ámbito de su competencia, y en última instancia en la persona del gobernador.

En el año de 1842, se presentaron varios proyectos de Constitución, mismos que nunca fueron aplicados ya que, Nicolás Bravo desconoció al Congreso, y éste se reunió en la clandestinidad. En su lugar, se instauró

una junta de notables que a la postre habría de expedir las llamadas Bases Orgánicas. A dicho organismo se le denominó Junta Nacional Legislativa. El 12 de Junio de 1843, Santa Anna sancionó "Las Bases de Organización política de la República Mexicana". Más tarde, el Congreso desconoció a Santa Anna y en su lugar gobernó el Gral. Herrera, hasta que fue derrocado por el Gral. Paredes en Septiembre de 45.

Se adoptó como forma de gobierno la República representativa popular, y se dividió el Territorio en Departamentos, y éstos en distritos, partidos y municipalidades.

El poder ejecutivo se depositó en la persona del Presidente de la República. Dicho funcionario tenía las mismas atribuciones consignadas al hablar del Proyecto de Reforma, con la salvedad de que se le otorgaba en exclusiva la expedición de los despachos (nombramientos) de los empleados públicos, cuando de acuerdo con la Ley no debiera darlos otra autoridad. Esto trafa aparejada la llamada seguridad en el empleo, ya que antes, los funcionarios solamente contaban con la designación verbal en la mayoría de los casos (artículo 87 fracción VII).

Se redujo de cinco a cuatro el número de los ministerios, estos -- eran: de relaciones exteriores, gobernación y policía; de justicia, negocios eclesiásticos, instrucción pública e industria; de hacienda; y de guerra y -- marina. (artículo 93) Conservaban los titulares de los ministerios la facultad de refrendo y tenían la obligación de elaborar un reglamento en el que -

se especificaran los negocios que a cada ramo correspondieran.

También se conservó el Consejo de Gobierno, órgano consultivo del Presidente de la República compuesto de diecisiete miembros.

Los Gobernadores de los Departamentos eran nombrados por el Presidente de la República, de una terna presentada por la Asamblea Departamental correspondiente, que había suplido a las Juntas Departamentales.

Los Gobernadores duraban cinco años en su cargo, y tenían las mismas facultades establecidas en la Reforma que ya fue objeto de estudio.

En cuanto a la reglamentación específica que en materia de empleo público se expidió durante la época, podemos afirmar que esta fue sumamente limitada. Es claro que el gobierno tenía en la guerra de Texas una preocupación muy grande, tanto, que casi absorbía por completo las juntas del gabinete. Además, la penuria del fisco, principal problema del gobierno, no permitía el aumento de personal, que posibilitara una revisión metódica de la situación de los empleados públicos.

La mayor parte de las disposiciones expedidas en esa época, estaban encaminadas a combatir la corrupción de los empleados públicos, y a regular algunos casos concretos que requerían especial atención.

Un caso de corrupción que fue celosamente combatido fue el siguiente:

"que algunos empleados en oficinas pagadoras, degradando la dignidad y abusando de sus empleos, especulan sobre la miseria de las infelices viudas, retirados, pensionistas y otros que perciben algún haber, obligándoles a venderles - sus recibos por ínfimos precios, y haciéndoselos pagar en seguida por completo. Este manejo, que desacredita más y más al erario, es un verdadero azote de esa clase recomendable de acreedores a la Hacienda pública; y si es sensible a S.E. que las atenciones y los ingresos de ella no estén nivelados, de modo que a todos los que tengan derecho a percibir sus créditos se les cubran con puntualidad, le es todavía más duro que los pagos no se hagan a su legítimo acreedor, sino al que ha especulado sobre las infelices víctimas de la miseria.

En concepto de que la menor contravención será irremisiblemente castigada con la destitución de empleo al funcionario de cualquier clase, condición y categoría a quien se prueba este delito, que tanto más ofende la moral y perjudica al erario nacional, cuanto debe ser más circunspecta y desinteresada la conducta de los empleados, y más digna de consideración....." (90).

(90) DUBLAN, opus cit. tomo 4 p. 41

Fueron varias las situaciones semejantes a la anterior que el gobierno atacó acremente, ejemplo de lo dicho fueron la orden del Ministerio de Hacienda de 6 de Enero de 1842 (91), por medio de la cual, se prohibía a los jefes de las oficinas certificar los sueldos que percibían sus empleados, cobrando altas cuotas por este servicio, en consecuencia se ordenó que solamente el gobierno central, por medio de sus ministerios expidieran dichas certificaciones. También lo fue la comunicación del ministerio mencionado de fecha 9 de Agosto de 1842 (92), ya que por medio de ésta, se imponían sanciones a los empleados que expidieran certificaciones falsas a los particulares, defraudando con ello al fisco. Otro caso que vale la pena mencionar, fue la comunicación del mismo ministerio de fecha 30 de Abril de 1843 (93), por la que se insistía en la prohibición de distraer caudales específicamente señalados por el gobierno a otros fines, aún cuando esto no acarrearía un fraude al fisco propiamente dicho, por esto, y como medida ejemplar, se destituyó al Tesorero del Departamento de Jalisco.

Otros ejemplos que podemos señalar fueron el decreto de 29 de Junio de 1843, (94), por el que se ordenaba que las oficinas recaudadoras pagaran únicamente los sueldos de sus empleados, el decreto de 3 de Agosto de 1843 (95), por medio del cual se declaraba vigente la Ley de responsabilidad de los empleados de la renta del tabaco, para evitar abusos de los mismos.

(91) DUBLAN, opus cit. Tomo 4 p. 91

(92) DUBLAN, opus cit. Tomo 4 p. 250

(93) DUBLAN, opus cit. Tomo 4 p. 415

(94) DUBLAN, opus cit. Tomo 4 p. 473

(95) DUBLAN, opus cit. Tomo 4 p. 504

Sobre este tema, otro caso fue el decreto de fecha 26 de Diciembre de 1843 (96), por el que se establecían los casos de responsabilidad de los empleados de las aduanas marítimas, se señalaban tres tipos de sanciones, suspensión y/o destitución del empleo y formación de causa penal.

En otro orden de ideas, es pues oportuno indicar que los individuos para ser empleados públicos requerían, además de la pericia propia del puesto, ser leales a las instituciones establecidas, de acuerdo con lo establecido en la circular de 23 de Septiembre de 1843 (97), y más adelante, el 2 de Diciembre de 1844 se expidió un decreto por medio del cual, se exigía a todos los empleados públicos un juramento, so pena de no continuar en sus empleos.

Ya dijimos que uno de los mayores problemas que se les presentaba a la Administración era la penuria del fisco, consecuentemente, se expidieron varias disposiciones encaminadas a sanear la economía, incluyendo sacrificios de los empleados públicos, las principales fueron: La circular del Ministerio de Hacienda de 9 de Febrero de 1842 (98), por la que se ordenó no pagar a los militares que no se encontraban en servicio activo, entendiendo por este el servicio real que se estuviera prestando, esto es, no solamente se requería que el individuo fuera miembro del ejército sino que además, tenía que estar cumpliendo un servicio que reportara alguna utilidad a la Re-

(96) DUBLAN, opus cit. Tomo 4 p. 703

(97) DUBLAN, opus cit. Tomo 4 p. 572

(98) DUBLAN, opus cit. Tomo 4 p. 113

pública. Por ello, se les prefería en los empleos civiles, de conformidad con lo establecido en el decreto de 1 de Agosto de 1843 (99). Por medio del decreto de 3 de Octubre de 1842 (100), se redujo el número de empleados de la casa de moneda. En otro decreto, el de 17 de Octubre de 1842 (101), se prohibió la admisión de solicitudes sobre mejora de retiro, pensiones o jubilaciones, asimismo, se redujo el número de empleados de la Secretaría del Consejo de Gobierno con el decreto de 28 de Septiembre de 1843 (102). Finalmente, por decreto de 31 de Diciembre de 1843 (103), el gobierno autorizó a los Secretarios para reestructurar su organización, a fin de eliminar puestos irrelevantes, y que solo constitufan una carga para el erario público, y por decreto de 30 de Septiembre de 1842 (104), ya se habían prohibido los empleados agregados, y se indicaba que los empleados debían prestar sus servicios precisamente en el lugar al que estaban adscritos, y se prohibió que los prestaran en otra oficina, aún cuando pertenecieran al mismo ramo. También podemos mencionar el decreto de 7 de Mayo de 1846, (105), por el que se redujeron sueldos y pensiones a cargo del erario público.

Asimismo, se expidieron reglamentos por el giro y administración de la renta de pólvora y el de la junta de fomento y administrativa de Minería, señalándose el número de empleados y los sueldos que éstos debían percibir

- (99) DUBLAN, opus cit. Tomo 4 p. 503
(100) DUBLAN, opus cit. Tomo 4 p. 277
(101) DUBLAN, opus cit. Tomo 4 p. 289
(102) DUBLAN, opus cit. Tomo 4 p. 608
(103) DUBLAN, opus cit. Tomo 4 p. 736
(104) DUBLAN, opus cit. Tomo 4 p. 275
(105) DUBLAN, opus cit. Tomo 4 p. 75

en decretos de 18 de Octubre de 1842 (106), y 30 de Diciembre de 1843 (107) respectivamente.

Es oportuno mencionar algunas disposiciones expedidas en forma aislada, que no por ello dejen de ser importantes. La primera consiste en la circular de 4 de Noviembre de 1842 (108), por la que se ordenaba entregar a las viudas la cuarta parte de lo que ganaban los empleados del renguardo, en caso de muerte en el cumplimiento de sus obligaciones.

Otro aspecto, es el contenido en la circular de 15 de Julio de 1843 (109), por la que se exigía consulta previa al jefe correspondiente en caso de solicitud de licencia ilimitada, de lo contrario, la licencia concedida carecía de validez.

Como se ve fue bien limitada la legislación reglamentaria que se expidió en materia de empleo público, por lo que quedaron subsistentes las normas expedidas durante la vigencia de la Constitución de las Siete Leyes, e incluso normas expedidas con anterioridad a esta última, como en el caso de la legislación sobre los empleados en legaciones y consulados.

Es importante hacer hincapié en que la legislación muestra un Estado enfrentado a graves problemas económicos y con una situación política que se vuelve cada día más crítica.

(106) DUBLAN, opus cit. Tomo 4 p. 290

(107) DUBLAN, opus cit. Tomo 4 p. 725

(108) DUBLAN, opus cit. Tomo 4 p. 328

(109) DUBLAN, opus cit. Tomo 4 p. 501

Las tendencias monárquicas de la administración, habrían de generar descontento, el llamado pronunciamiento de la Ciudadela, auspiciado por el Gral. Mariano Salas y apoyado por Gómez Fariás pondría fin a la vigencia de las Bases Orgánicas.

LA DICTADURA DE SANTA ANNA

El 2 de Febrero de 1848, en Guadalupe Hidalgo, los gobiernos de los Estados Unidos y de México, celebraron un tratado por el que la República Mexicana perdió gran parte de su territorio.

Desde el año de 46, Santa Anna se habfa manifestado en favor del sistema federalista, liberal y democrata. Un sinnúmero de alzamientos, subidas y pronunciamientos vivfa el país por aquellos días. La guerra con Norteamérica no habfa puesto fin a las luchas intestinas que se suscitaban por doquier.

Entre los acontecimientos mencionados, es decir, en el mes de Mayo de 1847, entró en vigor nuevamente la Constitución Federalista de 1824 con un apéndice de reformas a la misma, que se conoce como Acta de Reformas. Estuvo vigente este sistema, primeramente durante la presidencia del General José Joaquin Herrera, quien a pesar de la situación, pudo terminar su periodo, y entregar en paz el mando a su sucesor Mariano Arista el día 15 de Enero de 1851. La situación que privaba en el país, es comentada por los historiadores de la siguiente forma:

No podía ser más deprimente el panorama nacional desde el primer año de su gobierno. Tehuantepec amenazado por el presidente de Estados

Unidos Millard Fillmore, Sonora invadida por Gaston Raousset de Boulbon, ayudado por aventureros franceses y norteamericanos en conexión con una empresa minera de Arizona. Chihuahua a punto de sublevarse contra la Federación e invadida por tribus nómadas de comanches y apaches; Tamaulipas asediado por José María Carbajal con auxilio de bandas de individuos de nacionalidad indefinida. Otros filibusteros comandados por José María Canales alentaban el propósito de escindir una nueva porción del territorio y crear la República de la Sierra Madre dentro del estado de Tamaulipas para anexarla a Estados Unidos. Mazatlán levantado en armas en contra de las disposiciones fiscales de las autoridades estatales. Durango invadido por grupos indígenas nómadas, Yucatán sin apagar el rescoldo de la guerra de castas, Michoacán perturbado con el cuartelazo de la Piedad de Cabadas, enderezado en contra del gobernador Melchor Ocampo por la legislatura reformista que impuso la libertad religiosa, atacando las obviaciones parroquiales y preparando atrevidos sistemas de nacionalización de la propiedad estancada. (110).

En Junio de 1852, estalló en Guadalajara un movimiento en contra del gobernador de aquella entidad, a la postre, habría de ser la razón de la renuncia de Arista y la designación de Ceballos, quien había ocupado la Suprema Corte de Justicia, con el carácter de presidente de la misma.

El ministro de guerra de Arista, Robles Pezuela, y el jefe rebelde, López Uruga, suscribieron un convenio por el que se aceptaba el Plan del (110) ZORAIDA, opus cit. Tomo 3 p. 89

Hospicio, como expresión del sentimiento dominante en el país. En el se establecía la idea de que se nombrara un gobierno provisional que llamaría a Santa Anna a hacerse cargo del poder. Arista se negó a auspicar el -- plan, y renunció a la presidencia, en su lugar fue nombrado presidente provisional Manuel Marfa Lombardini.

El día 20 de Abril de 1853, Santa Anna llegó a la ciudad de México y recibió de manos de Lombardini el poder presidencial. Apoyado por los conservadores, nombró como jefe de su gabinete a Lucas Alamán, y dos días después promulgó una especie de reglamento administrativo denominado "Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución", instrumento que serviría de marco legal a su dictadura.

Tenemos pues, que distinguir dos momentos, incluso antagónicos, en esta etapa de nuestra historia. Por un lado el período comprendido entre el 3 de Junio de 1848, día en que asumió la presidencia Herrera y el 6 de Enero de 1853, día de la renuncia de Arista, en que estuvo vigente la Constitución Federal de 1824 y que algunos historiadores han llamado la etapa de la anarquía, y por el otro, la dictadura de Santa Anna, que desconoció la legalidad de dicho documento y expidió leyes a su entera conveniencia.

Respecto del primer período es oportuno comentar el Acta de Reformas de 1847, que complementó a la Constitución de 24. Resalta la derogación a los artículos que establecieron el cargo de Vicepresidente (Artículo 11), por otra parte, se estableció el derecho de los ministros a refrendar

las actas del presidente que correspondieran a su ramo en los siguientes términos: "El Presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo, y aún de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan no esté autorizado por la firma del ministro responsable. Los ministros responden de todas las infracciones de ley que cometan, ora consistan en actos de comisión, o sean de pura omisión" (Artículo 12). Las demás reformas contenidas en el Acta que se comenta, no son de nuestro interés por no referirse a funcionarios o empleados públicos, razón por la cual, no las incluimos en este trabajo.

Fue extensa la reglamentación expedida durante este período, se refleja nuevamente en ella, la preocupación del gobierno por la precaria situación económica del Estado, y disminuye en forma considerable el interés del gobierno contra la corrupción.

Se reconocen en dicha legislación tres diversas clases de empleados públicos, los propietarios que son los empleados propiamente dichos, las meritorias que son personas que prestan su servicio en forma subsidiaria al empleado propietario, y que su ingreso consistía en las dádivas de los interesados, y en algunos casos, un porcentaje de lo que cobraba en sus oficinas por concepto de derechos, la tercera clase la constituyen los empleados agregados, que seguían existiendo pese a todas las prohibiciones vigentes en su momento, dichas personas eran empleados públicos, incluidos en las nóminas, pero que prestaban sus servicios en una dependencia distinta a

aquella en que estaban adscritos.

De acuerdo con la orden de 31 de Marzo de 1849 (111), los empleados públicos, antes de tomar posesión debían hacer el siguiente juramento:

"Los individuos y corporaciones que ejercen jurisdicción o autoridad, prestarán el juramento bajo la fórmula siguiente, que no se podrá alterar: ¿Jurais a Dios guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, decretada y sancionada por el Congreso General Constituyente en el año de 1824.

Cuando un empleado meritorio obtenía un empleo con el carácter de propietario para efectos de antigüedad, pensión, etc., se le reconocía el tiempo en que prestó sus servicios con tal carácter así lo establecía la circular de 18 de Mayo de 1849 (112).

Para cubrir las vacantes, se ordenó en diversas disposiciones que fueran los jefes o directores de las oficinas quienes hicieran las propuestas correspondientes, ya que se pensaba que ellas tenían una idea clara de qué persona requerían para tal o cual puesto; así se ordenó verbigracia, en la orden de 25 de Septiembre de 1848 (113), y en la circular de 26 de Julio de 1849 (114).

(111) DUBLAN, opus cit Tomo 5 p. 544

(112) DUBLAN, opus cit. Tomo 5 p. 563

(113) DUBLAN, opus cit. Tomo 5 p. 458

(114) DUBLAN, opus cit. Tomo 5 p. 594

Es oportuno señalar aquí, que no fue sino hasta el 21 de Septiembre de 1852 (115), cuando se expidió una circular en la que se establecían las características que debían concurrir en los empleados meritorios a fin de poder ser admitidos como tales por el gobierno, mismas que consistían únicamente en tener cierta pericia en el ramo u oficio que se deseaba además de buena conducta y respeto y sumisión a las instituciones.

Por lo que se refiere a los empleados agregados, en múltiples ocasiones, el gobierno prohibió su existencia ya que afectaba el buen desempeño de la administración, prueba de ello son la orden de 2 de Marzo de 1850 (116), por la que se ordenaba cesaran los empleados agregados en las oficinas de hacienda, la circular de 12 de Julio del mismo año (117) por la que se exigía a los jefes un informe en el que expresaran el número de empleados agregados que se desempeñaban en sus respectivas oficinas, a fin de proceder a una reestructuración de la administración pública. Una vez efectuada ésta, el gobierno prohibió nuevamente la existencia de empleados agregados en las oficinas, concretamente, en la orden de 6 de Octubre de 1852 (118).

Bajo el rubro sueldos, analicemos la legislación expedida en esta materia, recordemos que uno de los principales problemas que enfrentó esa administración fue la falta de recursos económicos, por ello, la reglamentación va encaminada a sanear en lo posible esta situación. El primer decreto

(115) DUBLAN, opus cit., Tomo 6 p. 264

(116) DUBLAN, opus cit., Tomo 5 p. 676

(117) DUBLAN, opus cit., Tomo 5 p. 725

(118) DUBLAN, opus cit., Tomo 6 p. 269

que encontramos fue del 18 de Septiembre de 1848 (119), por el que se prorrogaba por cuatro meses más, el plazo al gobierno para el arreglo de la deuda que tenía con los empleados públicos. Después vendría la orden de 16 de Noviembre de 1848 (120), por la que se establecía el derecho preferencial de las que habían cooperado en la lucha de independencia para que percibieran su sueldo íntegramente. Otro derecho preferencial, que se estableció por orden de la misma fecha (121), fue en el sentido de que se pagara íntegramente su sueldo, a aquellas personas que percibían un sueldo que no excediera de 20 pesos mensuales.

El 18 de Septiembre de 1849 (122), se expidió una circular que ordenaba no pagar sueldo alguno, si no estaba precedido por la toma de posesión del empleo, con lo que se pretendió poner fin a esta práctica viciosa y nociva que perdura aún en nuestros días.

Entre los descuentos que se hacían de los sueldos de los empleados públicos, destaca una contribución para el sostenimiento de la Guardia Nacional, así se ordenó en la circular de 20 de Octubre de 1849 (123).

Es curiosa la orden de 14 de Mayo de 1850 (124) que ordenaba pagar

- (119) DUBLAN, opus cit. Tomo 5 p. 457
- (120) DUBLAN, opus cit. Tomo 5 p. 495
- (121) DUBLAN, opus cit. Tomo 5 p. 495
- (122) DUBLAN, opus cit. Tomo 5 p. 612
- (123) DUBLAN, opus cit. Tomo 5 p. 614
- (124) DUBLAN, opus cit. Tomo 5 p. 713

con puntualidad a los empleados de la Contaduría Mayor a fin de facilitar la glosa de las cuentas. Finalmente, es oportuno mencionar el Decreto de 5 de Octubre de 1852 (125), por medio del cual el gobierno ordena que a ningún empleado se le paguen dos o más sueldos, práctica que hasta la fecha no ha sido posible erradicar.

A través de la circular de 18 de Abril de 1849 (126), se estableció como jornada de trabajo de los empleados públicos 7 horas diarias "sin perjuicio de concurrir mayor número de horas cuando lo exija la utilidad del servicio o la naturaleza de los asuntos", y se establecía como sanción en caso de faltar a dicha disposición, por la primera vez, descuento del sueldo, la segunda, el doble de descuento por el tiempo que dure la falta, y la tercera, la separación definitiva del empleo, solo por causa de enfermedad u otro motivo justo y previamente calificado se permitía a los empleados faltar a sus labores.

Por medio de la circular de 18 de Abril de 1840 (127), se renovó la vigencia de la Ley de 17 de Abril de 1839, que prohibía entre otras cosas, emplear personas viciosas, el artículo 70, textualmente establecía "ninguno que haya malversado alguna vez en el manejo de caudales ajenos, públicos o privados, podrá ser empleado en oficina de recaudación y distinción; los vicios del juego y embriaguez serán suficientes motivos para la disposición de cualquier empleado, sea cual fuere su clase". Asimismo, por circular

(125) DUBLAN, opus cit. Tomo 6 p. 268

(126) DUBLAN, opus cit. Tomo 5 p. 548

(127) DUBLAN, opus cit. Tomo 5 p. 548

de 16 de Mayo de 1849 (128), se prohibió a los empleados públicos asistir a las fiestas de Tlalpan, en virtud de que en ellas se practicaba el juego en forma indiscriminada.

Otras disposiciones que se dictaron para atajar la corrupción de algunos empleados públicos, fueron verbigracia, la orden de 27 de Noviembre de 1848 (129) que prohibía la enajenación de los recibos de los sueldos de los empleados, esto es, debido a la falta de numerario, el gobierno expedía a sus empleados un recibo en el que reconocía adeudarle al interesado determinada cantidad por concepto de sueldo, éste era vendido, a un precio mucho menor que su valor real, a las personas que disponían de efectivo, quienes se beneficiaban indebidamente con la operación.

Otras disposiciones relativas a las obligaciones de los empleados públicos, las encontramos en la circular de 28 de Agosto de 1849 (130), por medio de la cual se restauró la vigencia del decreto de 17 de Febrero de 1837 - y que se refería en forma general a las obligaciones en el desempeño de sus labores en la oficina de ciertos empleados, individualiza a los de las aduanas marítimas y repite prohibiciones sobre los viciosos. La orden de 4 de Julio de 1851 (131) por la que se ordenaba a los pagadores tratar con humanidad y comedimiento a las viudas y huérfanos que acudían a cobrar una pensión a cargo del erario público. Finalmente, es oportuno mencionar en este

(128) DUBLAN, opus cit. Tomo 5 p. 561

(129) DUBLAN, opus cit. Tomo 5 p. 500

(130) DUBLAN, opus cit. Tomo 5 p. 603

(131) DUBLAN, opus cit. Tomo 6 P. 101

orden de ideas, el Decreto de fecha 21 de Septiembre de 1852 (132), que además de prohibir que un mismo empleado percibiera dos sueldos, cesó en sus funciones a los empleados que se encontraban bajo este supuesto, y fijó las reglas para colocarlos en caso de que así lo solitaran.

Como novedades dentro de esta legislación nos encontramos con la circular de 26 de Septiembre de 1849 (133), que declaraba nulos todos los nombramientos que no habfan sido expedidos en papel sellado (oficial) y los que en el futuro se hicieren. Asimismo, la Ley de 21 de Mayo de 1852 (134) que declaraba amovibles a los empleados nombrados con posteridad a su expedición, ya que con anterioridad no tenían esta característica, lo que ayudaba a fomentar el problema de los empleados agregados. El Decreto de 25 de Abril de 1850 (135) fijó un término perentorio para que los empleados con dispensa tomarán posesión.

Se conservó la institución del montepío, las disposiciones más importantes que se dictaron en esta materia fueron las siguientes. El 30 de Junio de 1848 (136) que contenía prevenciones sobre el modo de conceder cesantías y jubilaciones, en lo conducente, establecía la forma en que los empleados de la Federación podían solicitar su jubilación en caso de que pasaran a formar parte de los gobiernos de los Estados en virtud de la reimplantación del federalismo, o bien, la situación que debían guardar en caso de no ser ad-

(132) DUBLAN, opus cit. Tomo 6 p. 263

(133) DUBLAN, opus cit. Tomo 5 p. 612

(134) DUBLAN, opus cit. Tomo 6 p. 189

(135) DUBLAN, opus cit. Tomo 5 p. 600

(136) DUBLAN, opus cit. Tomo 5 p. 394

critos a los gobiernos de los Estados. También tuvo validez en materia de pensión o retiro la disposición que ordenó se hiciera el pago íntegro, en caso de que este no excediera de 20 pesos mensuales. El Decreto de 19 de Febrero de 1849 (137) estableció el derecho de las familias de los empleados casados y los que se casaren sin permiso del gobierno para acceder al montepío, esto había sido razón de que no lo tuvieran antes. Es importante mencionar que el 16 de Julio del mismo año (138) se publicaron una serie de documentos que consolidaban el establecimiento de una caja de ahorros de los empleados del Monte de Piedad, que todavía forma parte integrante del Estado.

Con la reimplantación del federalismo, fue necesario que el gobierno expidiera la orden de 26 de Noviembre de 1849 (139), por la que se sujetaba a los empleados federales residentes en los Estados a las normas generales que estos expidieron, incluyendo las contribuciones que se establecieron.

Es importante señalar que por primera vez se pretendió establecer una especie de padrón de los empleados públicos, y al efecto se ordenó a los jefes de las oficinas remitir una lista de los empleados que estaban a su servicio.

La función de policía no sufrió mayores modificaciones aún cuando se expidió una circular el 17 de Diciembre de 1849 (140) por la que se estableció

(137) DUBLAN, opus cit. Tomo 5 p. 532

(138) DUBLAN, opus cit. Tomo 5 p. 574

(139) DUBLAN, opus cit. Tomo 5 p. 646

(140) DUBLAN, opus cit. Tomo 5 p. 652

en la capital el cuerpo de vigilantes diurnos, y se pretendió regular la actuación de estos mediante un Bando de policía de 6 de Mayo de 1850 (141).

Lo único que nos queda por decir de esta época, fue que durante el gobierno de Arista se expidieron una serie de decretos para reestructurar la administración pública, en los campos más importantes. En dichos decretos estableció el número y sueldo de los empleados, que en general se vieron reducidos. El primero de fecha 28 de Febrero de 1851 (142) que estableció quince distritos de hacienda. El segundo corresponde a la Secretaría de Hacienda ya que se expidió su reglamento el 27 de Mayo de 1852 (143) y el reglamento de las funciones de sus miembros expedido el 25 de Junio del mismo año (144). El 26 de Junio de 1852 (145) se expidió el reglamento y planta de la Tesorería General de la Nación, con posteridad se expidieron los referentes al fondo de Minería (146), a la administración general de contribuciones directas (147), a los ministerios de relaciones y justicia (148), oficinas de correos (149), y finalmente el decreto de 15 de Septiembre de 1852 (150), por el que se designó a la planta de la Secretaría de Hacienda.

Hasta aquí por lo que hace al primer período comprendido en este ca

- (141) DUBLAN, opus cit. Tomo 5 p. 701
- (142) DUBLAN, opus cit. Tomo 6 p. 22
- (143) DUBLAN, opus cit. Tomo 6 p. 193
- (144) DUBLAN, opus cit. Tomo 6 p. 202
- (145) DUBLAN, opus cit. Tomo 6 p. 210
- (146) DUBLAN, opus cit. Tomo 6 p. 214
- (147) DUBLAN, opus cit. Tomo 6 p. 220
- (148) DUBLAN, opus cit. Tomo 6 p. 239
- (149) DUBLAN, opus cit. Tomo 6 p. 254
- (150) DUBLAN, opus cit. Tomo 6 p. 260

pítulo, analicemos ahora, primeramente, las normas que en materia de empleados y funcionarios públicos contiene las llamadas "Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución", para pasar enseguida al estudio de la reglamentación que se expidió al amparo de dicho documento.

Como Santa Anna tenía amplísimas facultades para gobernar, el documento en cita constituyó solamente una especie de guía para el manejo de los negocios públicos, sin embargo, sí estableció varias novedades.

La primera se encuentra en el artículo 1 que estableció cinco Secretarías de Estado, a saber: De Relaciones Exteriores; de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; de Fomento, Colonización, Industria y Comercio; de Guerra y Marina y finalmente de Hacienda.

En el artículo 9 se estableció el nombramiento de un Procurador General de la Nación, y dada su importancia nos permitimos transcribirlo textualmente:

"9. Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la Hacienda pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un procurador general de la na-

ción, con sueldo de cuatro mil pesos, honores y condecoración de ministro de la Corte Supremo de Justicia, en la cual y en todos los tribunales superiores, será recibido como parte de la nación, y en los inferiores cuando lo disponga así el respectivo ministerio, y además despachará todos los informes en derecho que se le pidan por el gobierno. Será amovible a voluntad de éste, y recibirá instrucciones para sus procedimientos de los respectivos ministerios." (151)

Asimismo, se concedía la facultad al gobierno de "revisar las plantillas y reglamentos actuales de las Secretarías de Despacho, de la contaduría mayor, de la Tesorería general y demás oficinas, para hacer en ellas las variaciones y mejoras que " (artículo 7).

Se vuelve a instaurar el Consejo de Estado, con las mismas funciones que tenía durante la vigencia de las "Bases Orgánicas de 1843", con la salvedad de que se aumenta el número de sus miembros y se divide en cinco secciones, cada una de las cuales estará dedicada a los asuntos de una de las Secretarías. También vale la pena señalar que perdió sus funciones de asesoría jurídica para el gobierno, ya que ésta correspondió en forma indivisible al procurador .

Finalmente, se desconoció la autoridad de las legislaturas de los Estados, y se sometió a éstos a la férula del poder central.

(151) TENA, opus cit. p. 483

Ya se dijo que Santa Anna tenia facultades ilimitadas para reestructurar en forma generalizada la Administración Pública, y así lo hizo. Entre el 7 de Mayo y el 28 de Junio de 1853, expidió varios decretos por los que se daban a conocer las nuevas plantas de empleados de los diversos ministerios en forma precisa y pormenorizada, mismas que redujeron considerablemente el personal, asimismo, en ellos se incluía también las sueldos que debían corresponder a cada empleado.

Además, y como principio de dicha reestructuración, la Secretaría de Hacienda había expedido una circular en la que ordenaba la desaparición de los empleados agregados, problema éste, que venía arrastrando la Administración desde tiempo atrás, y que no habría de resolverse durante la última vez que Santa Anna ocupó la Presidencia. En dicha circular, se ordenaba también la desaparición de los llamados empleados supernumerarios, ya que su situación jurídica, era sustancialmente igual que la de los agregados (152).

El 26 de Abril de 1853 (153) se expidió un decreto, que por su importancia transcribimos en lo conducente:

Art. 1. No tendrá valor ni efecto alguno el decreto expedido por el Ministerio de Hacienda en 31 del próximo pasado Marzo que derogaba los arts. 1o., 2o., 5o., y la primera parte del 7o. de la ley de 21 de Mayo de 1852 y concedía propiedad en -

(152) DUBLAN, opus cit. 22 de Abril de 1853 Tomo 6 p. 368

(153) DUBLAN, opus cit. 26 de Abril de 1853 Tomo 6 p. 376

sus destinos a los empleados de hacienda.

2. Quedan en consecuencia vigentes la referida ley de 21 de Mayo último y las disposiciones anteriores a la citada fecha de 31 de Marzo, por las cuales fue facultado el gobierno para remover a los empleados públicos de sus respectivos plazas, siempre que sea necesario hacerlo por sus circunstancias, o lo exija así el buen servicio de la nación".

Posteriormente pero en ese mismo año, se expidieron los decretos - de fechas 20 de Octubre (154), 6 de Noviembre (155) y 6 de Diciembre (156), por los que se establecieron las jefaturas superiores de Hacienda, la administración general de naipes y se estableció una Dirección general de impuestos, respectivamente, con lo que se agotó la reestructuración administrativa, ya que las demás disposiciones dictadas durante esta época, o se referían a casos particulares, o no iban encaminadas a coadyuvar con dicha reestructuración.

Es importante mencionar, que en virtud de la situación que prevalecía en el país, el gobierno dispuso que todos los empleados públicos participaran en un sorteo a fin de que los que perdieran, reemplazaran a los soldados muertos o heridos en batalla, y solamente, por razones propias del servicio que prestaban, se exceptuaron a algunos empleados del Telégrafo (157) y a los -

(154) DUBLAN, opus cit. Tomo 6 p. 718

(155) DUBLAN, opus cit. Tomo 6 p. 734

(156) DUBLAN, opus cit. Tomo 6 p. 799

(157) DUBLAN, opus cit. 29 de Julio 1853 Tomo 6 p. 618

empleados de caminos (158), ya que los primeros debfn tener conocimientos técnicos especializados, y por ello no era fácil reemplazarlos, y en cuanto a los segundos, su función era de policía propiamente apreciada.

Alguna luz nos dá el Decreto de 14 de Abril de 1855 (159) en relación con el estado que guardaba la administración, ya que en el mismo se establece que el Administrador general de caminos y peajes no tenía facultad para nombrar y remover a los empleados del ramo, por lo que dicha facultad, la delegaba el presidente en sus ministros, y solamente en algunos casos especiales, dicha delegación recaía en la persona del oficial mayor.

Finalmente, y como parte de dicha reestructuración, el gobierno expidió el 24 de Octubre de 1853 (160) un decreto en el que autorizaba la construcción de varios edificios nuevos, e imponía un tributo sobre los sueldos de los empleados en general, mismo que afectó también a los empleados públicos.

La mayor parte de las disposiciones legales dictadas en materia de empleados públicos, afectaba directamente a los de Hacienda, con lo que se demuestra que la principal preocupación del gobierno durante esa época, era allegarse recursos para tratar de sanear la economía nacional, especialmente la pública.

(158) DUBLAN, opus cit. 23 de Julio 1853 Tomo 6 p. 612

(159) DUBLAN, opus cit. Tomo 7 p. 465

(160) DUBLAN, opus cit. Tomo 6 p. 722

El primer decreto del gobierno en relación con los empleados de dicho ramo, fue la Ley Penal para los empleados de hacienda, publicada el 28 de Junio de 1853 (161), en la que se establecieron los posibles delitos y faltas graves en que podían incurrir dichos empleados, sin embargo, no fue suficiente la expedición de dicha ley, ya que se conservaron los mismos vicios y problemas que antes de su expedición, incluso podemos confirmar que durante el gobierno de Santa Anna, la corrupción alcanzó niveles que nunca habían visto. El siguiente decreto expedido en relación con los empleados de hacienda fue de fecha 14 de Septiembre de 1853 (162), por el que se ordenaba no efectuar pagos de marcha, esto es, que no se pagaran al interesado los días que transcurrieron entre la separación de un empleo y la toma de posesión en otro que le hubiere sido conferido previamente.

Continuando en orden cronológico, el 7 de Noviembre de 1853 (163) se expidió un decreto por el que se creaba una medalla de honor para los empleados de hacienda que se distinguieran tanto por su honradez como por su capacidad. Inmediatamente después el 11 del mismo mes y año (164) se expidió un decreto que clasificaba a los empleados de hacienda bajo cinco rubros: 1.- Empleados en actual servicio. 2.- Jubilados por imposibilidad física justificada. 3.- Cesantes, que eran aquellas que habían quedado sin ocupación por haber sido extinguidas las oficinas en que prestaban sus servicios.

(161) DUBLAN, opus cit. Tomo 6 p. 568

(162) DUBLAN, opus cit. Tomo 6 p. 668

(163) DUBLAN, opus cit. Tomo 6 p. 744

(164) DUBLAN, opus cit. Tomo 6 p. 747

4. - Reformados, en el que quedaban incluidos aquellos individuos que habían sido separados de sus empleos solamente en forma parcial. 5. - Excedentes, en dicho rubro quedaban comprendidos todos aquellos que por las reformas generales de las oficinas quedarán sin ocupación por haberse disminuido las plantas de las mismas.

El 4 de Febrero de 1854 (165) se expidió un decreto por el que se ordenaba a los empleados de hacienda llevar una libreta que debían presentar al jefe de la oficina al terminar sus labores, en ella debían anotar diariamente, la hora de entrada, los trabajos desempeñados y la hora de salida, con lo que se pretendió establecer una especie de expediente, de todas y cada uno de los empleados de hacienda, y así determinar en que asuntos habían tenido injerencia para la aplicación, en su caso, de la Ley Penal del ramo.

Dos días después, el 6 de Febrero (166) se expidió una circular en la que se ordenaba a los empleados de hacienda prepararse para el desempeño de sus labores, y al efecto, se establecieron en las capitales de los Estados y en el Distrito Federal, academias a las que debían asistir so pena de perder el empleo.

Finalmente, el 13 de Junio de 1855 (167) se dictó la última disposición

(165) DUBLAN, opus cit. Tomo 7 p. 36

(166) DUBLAN, opus cit. Tomo 7 p. 36

(167) DUBLAN, opus cit. Tomo 7 p. 491

de interés para esta época referente a los empleados de hacienda, el gobierno decretó el sobreseimiento en todas las causas que por responsabilidad se siguieran contra los empleados del ramo, y en consecuencia, los procesados quedaron en absoluta libertad.

Otro rubro que se reglamentó profusamente fue el de la jubilación y licencias. El primer decreto expedido en esta materia fue de 26 de Septiembre de 1853 (168), por el que se ordenó la suspensión de los pagos que por concepto de jubilaciones, cesantías y pensiones habían concedido los gobiernos de los Estados. El 4 de Octubre de 1854 (169) se expidió un decreto que prohibía al director general de impuestos conceder licencias a los empleados de dicha dependencia.

El 3 de Enero de 1855 (170) se expidió un decreto que en lo conducente estableció:

"Artículo único. Quedan derogadas todas las leyes, órdenes o disposiciones que concedieron pensiones, montepíos u otros goces pecuniarios a las familias de los militares y demás individuos que han fallecido en rebelión abierta contra los supremos poderes de la nación, pues tal consideración sólo se concederá en adelante a las viudas o hijos de lo que han fallecido o fallecieron en guerra extranjera o en sostén del supremo gobierno de la nación."

(168) DUBLAN, opus cit. Tomo 6 p. 695

(169) DUBLAN, opus cit. Tomo 7 p. 320

(170) DUBLAN, opus cit. Tomo 7 p. 381

Y aclarando el decreto que antecede, el 22 de Marzo de 1855 (171), se expidió otro, que en lo conducente estableció:

Artículo único. Quedan vigentes las pensiones y montepíos acordados por decretos especiales de los congresos nacionales a las viudas e hijos de los militares. Las comisarías continuarán abonándolos, pues no debe tener efecto retroactivo el supremo decreto de 3 de Enero del presente año.

Finalmente, el 26 de Julio de 1855 (172) se expidió un decreto que ordenaba que el montepío civil de las oficinas fuera un fondo separado de los demás ramos del erario público y se sujetaba a las normas contenidas en dicho decreto, asimismo, se incorporaba a todos los empleados que no se encontraban sujetos al montepío militar o judicial, y se establecieron los montos de contribución de los empleados, de acuerdo con sus ingresos.

Por último, es oportuno indicar que se reestructuró por completo el cuerpo diplomático. Transcribimos lo más importante enseguida:

Art. 1. Habrá enviados extraordinarios, ministros plenipotenciarios, ministros residentes, encargados de negocios, secretario de legaciones u oficiales de ellas. Podrá haber un solo agregado en cada legación, pero bajo la condición precisa de dedicarse a la carrera diplomática.

(171) DUBLAN, opus cit. Tomo 7 p. 436

(172) DUBLAN, opus cit. Tomo 7 p. 542

2. La prelación de los diplomáticos en sus respectivas clases, se considera por la antigüedad de sus nombramientos y no por la misión en que hayan servido.

3. El presidente de la República nombrará las legaciones que estime convenientes cerca de los gobiernos extranjeros. Si fueren fijas, constarán de un ministro residente, un secretario y un oficial, o de un encargado de negocios y un oficial.

4. Si se creyese oportuno nombrar una misión extraordinaria, ésta se compondrá de un enviado extraordinario, un secretario y un oficial. Si la misión extraordinaria fuere a un país donde exista otra residente, los empleados de ésta podrán desempeñar los trabajos de la otra por el tiempo que dure.

5. Los enviados extraordinarios y los ministros residentes deberán ser mexicanos por nacimiento o naturalización, y así ellos como los demás empleados diplomáticos, deberán estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano.

6. Los empleados diplomáticos, de cualquiera categoría que sean, serán amovibles a voluntad del gobierno." (173).

(173) DUBLAN, opus cit. Tomo 6 p. 652

Como corolario dentro del aspecto histórico, podemos -
decir que la llamada Revolución de Ayutla se comenzaba a --
gestar, y a su triunfo desconoce al dictador, quien muere -
años después en el más completo olvido y repudio nacional.

LA CONSTITUCION DE 1857

La segunda Constitución Federal que tuvo nuestro país, fue fruto de una revolución liberal que años antes se había iniciado. El 1 de Marzo de 1854, se proclamó el llamado "Plan de Ayutla", por haber sido sancionado en ese lugar, su expedición fue auspiciada principalmente por el Gr1. Juan Alvarez, Ignacio Comonfort y el coronel Florencio Villarreal. Aceptado el Plan por la guarnición de Acapulco, la revolución comenzó a extenderse por todo el país, y a pesar de sus esfuerzos, Santa Anna, abandonó definitivamente la presidencia y el territorio nacional.

El problema más serio que se presentaba a los líderes de la revolución triunfante era resolver las pugnas intestinas entre los puros y los moderados, ya que los alzamientos de los conservadores habían sido débiles, y la promesa de permitirles participar en el Congreso Constituyente que se formaría, fue suficiente para que depusieran las armas.

Se instaló una Junta, cuyo cometido era nombrar presidente interino, en su composición predominaron los puros, y eligieron al Gral. Alvarez para ocupar dicho cargo. Este, instaló su gobierno en Cuernavaca, y nombró tres ministros puros, Juárez, Ocampo y Prieto, y uno moderado, Comonfort.

Este último, titular del ministerio de Guerra, se trasladó a la ciudad de México con plenos poderes para iniciar las reformas que exigía la revolución, y fue autorizado para actuar en todos los ramos de la administración pública.

Poco tiempo después, arribó a la ciudad de México el Gral. Alvarez, quien por razones personales renunció a la presidencia, cargo que ocupó Comonfort, quien se rodeó de moderados, y solamente Juárez siguió enarbolando la bandera de los puros. Comonfort, presionado por los moderados, expidió el llamado "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana", que por su carácter centralista fue repudiado en la mayor parte del territorio nacional, por lo que su vigencia fue solamente teórica.

El "Plan de Ayutla" contiene únicamente dos disposiciones de interés para este trabajo, la primera consiste en que cesaron en el ejercicio del poder público, no solo Santa Anna, sino también "los demás funcionarios que como él hayan desmerecido la confianza de los pueblos, o se opusieran al presente Plan". La otra, está contenida en el artículo tercero, que investió al Presidente Interino que se nombrare de "amplias facultades para reformar todos los ramos de la Administración Pública". (175)

Por lo que hace al Estatuto, nos interesa mencionar primeramente, que dispuso en el artículo 23, que "solamente los ciudadanos mexicanos podrán ser nombrados para los empleos o cargos públicos" (176).

(175) TENA, opus cit. p. 496

(176) TENA, opus cit. p. 502

El poder ejecutivo se depositó en el Presidente quien "es el jefe de la administración general de la República" (80) y "todas las facultades que por este Estatuto no se señalan expresamente a los gobiernos de los Estados y Territorios" (81) serían ejercitadas por él.

Se establecieron seis ministros a saber: Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Fomento, Guerra y Hacienda, y los Titulares de dichas dependencias tenían la facultad de refrendo, y en consecuencia eran responsables de los actos que autorizaran (86 y 90).

El gobierno de los Estados y Territorios, estaba encomendado a un gobernador o Jefe político, respectivamente, que eran nombrados por el Presidente de la República (114), y entre sus atribuciones encontramos: - "Nombrar a las autoridades políticas subalternas, ser jefe de la hacienda pública del Estado, crear los empleos necesarios para la recaudación y distribución de la hacienda que corresponda al Estado, asignarles sus dotaciones, nombrar a los empleados y reglamentar las obligaciones de estos", (Artículo 117, fracciones I, III y VII) y finalmente, tenían la facultad de -- "suspender de sus empleos y privar aún de la mitad de sus sueldos hasta por tres meses a los empleados de Gobierno y Hacienda del Estado, infractores de sus órdenes, o removerlos, previa una información sumaria y gubernativa en que serán oídas....." (XIX) (177).

A pesar de las amplias facultades otorgadas a Comonfort, la regla- (177) TENA, opus cit. p. 514

mentación expedida, durante este corto período, en materia de empleo público, fue sumamente limitada.

Destacan en primer término, la expedición de 5 decretos, que suprimieron otras tantas dependencias, como primer paso de la reestructuración administrativa. El 20 de Agosto de 1855 (178) se suprimió la superintendencia de policía, el 9 de Octubre del mismo año (179) fueron suprimidas la dirección general de impuestos y la de contribuciones directas, en esa misma fecha también se suprimió la dirección general de correos, finalmente, al día siguiente, el 10 de Octubre (180) dejaron de existir las jefaturas de hacienda y las tesorerías departamentales.

En materia de montepíos se dictaron dos decretos, el primero de fecha 21 de Agosto de 1855 (181) que ordenaba cesar el fondo especial para montepío civil, a fin de que estos dineros siguieran integrados al erario público. La otra disposición es del 20 de Noviembre de 1856 (182), y en ella se concedió una pensión a los empleados de correos que quedaran inutilizados en el cumplimiento de sus deberes.

En materia de hacienda se dictaron varias disposiciones, la primera, en orden cronológico, y la más importante, es de fecha 21 de Agosto de 1855 (183) que declaró nulo el decreto que ordenaba sobreseer en las cau--

(178) DUBLAN, opus cit. Tomo 7 p. 556

(179) DUBLAN, opus cit. Tomo 7 p. 567

(180) DUBLAN, opus cit. Tomo 7 p. 570

(181) DUBLAN, opus cit. Tomo 7 p. 557

(182) DUBLAN, opus cit. Tomo 8 p. 304

(183) DUBLAN, opus cit. Tomo 7 p. 557

sas de los empleados del ramo de hubieran incurrido en responsabilidad, y consecuentemente ordenaba reponer los procedimientos pendientes".

Continuando en el mismo ramo, es oportuno mencionar que se expidieron dos disposiciones en materia de sueldos, la primera, una circular - de 7 de Octubre de 1855 (184), que ordenaba no hacer otros pagos que los - contenidos en la planta de empleados de las diversas oficinas, y el Decreto de fecha 17 de Noviembre de 1856 (185), que ordenaba no abonar sueldo a los empleados cesantes, hasta en tanto no desempeñaran alguno de los cargos previstos en la planta de la oficina correspondiente.

El 20 de Octubre de 1855 (186), se expidió un decreto que ordenaba preferir para la dotación de empleos a los individuos que disfrutaran sueldo o pensión del erario.

Los decretos que establecieron plantas de empleados, también fueron limitados, ya que solamente se expidieron 3, el primero es de 30 de Octubre de 1855, (187) que estableció pagadores para pensionistas, el de 6 de Enero de 1856 (188), que indicó la planta del Ministerio de Relaciones, y el de 31 de Octubre de 1856 (189) que estableció la planta y distribución de responsabilidades del Ayuntamiento de la ciudad de México.

(184) DUBLAN, opus cit. Tomo 7 p. 566

(185) DUBLAN, opus cit. Tomo 8 p. 302

(186) DUBLAN, opus cit. Tomo 7 p. 584

(187) DUBLAN, opus cit. Tomo 7 p. 587

(188) DUBLAN, opus cit. Tomo 8 p. 15

(189) DUBLAN, opus cit. Tomo 8 p. 275

El 31 de Diciembre de 1855 (190) se dió a conocer un Presupuesto general de la República, que fue pormenorizado, y que si bien no se menciona expresamente, de alguna manera institufa las plantas de las diversas oficinas, ya que mencionaba cargos y sueldos, pero por las amplias facultades del Presidente, no fue definitiva su inclusión, como en el caso de los decretos mencionados en el párrafo precedente.

Otro decreto que vale la pena mencionar es el de 13 de Agosto de 1856 (191) que volvió a exigir a los empleados la obtención de permiso por parte del gobierno con anterioridad a la fecha en que contrajeran matrimonio.

Por último, debemos mencionar que dado el estado que guardaban las finanzas públicas, se continuó pagando a los empleados solamente la mitad de sus sueldos, excepción hecha de los de hacienda quienes continuaban gozando de la totalidad de sus sueldos, esto trafa aparejada la suposición de que los empleados de este último ramo serían deshonestos en caso de recibir solamente la mitad de sus sueldos, por ello, el 31 de Octubre de 1855 (192) se ordenó dar a dichos empleados el mismo tratamiento que a los demás empleados públicos, esto es, se redujo su sueldo a la mitad. Las consecuencias no se hicieron esperar, y el gobierno se vio en la necesidad de expedir el 24 de Noviembre de ese mismo año (193) un decreto que en lo -

(190) DUBLAN, opus cit. Tomo 7 p. 638

(191) DUBLAN, opus cit. Tomo 8 p. 225

(192) DUBLAN, opus cit.

(193) DUBLAN, opus cit. Tomo 7 p. 606

conducente estableció:

"Art. 1. El hecho de que un jefe de oficina de Hacienda aparezca deudor a un inferior suyo en el ramo de su incumbencia por préstamo o recibo de dinero en la vía particular, constituye reo de peculado, con abuso de autoridad al mismo jefe, sin perjuicio de la responsabilidad civil que por su manejo tenga el empleado inferior, en cuyo favor se haya contraído la deuda.

2. En el caso de falencia del empleado inferior, también se perseguirá con la acción civil al superior que aparezca deudor de aquel, por la cantidad que lo sea, siempre que las fianzas o los bienes del inmediato responsable no alcancen a satisfacer el descubierto, o siempre que ese recurso ofrezca mayores facilidades".

El Gral. Alvarez, había expedido en Octubre de 1855 la convocatoria para el Congreso Constituyente. Este se encontraba formado principalmente por moderados que se oponían a las reformas propugnadas por los purros. Sin embargo, estos últimos, obtuvieron la victoria en cuanto al contenido de la Constitución de 1857, no así, en el ejercicio real del poder. Fue larga la batalla en el seno del Congreso, pero en la práctica, nunca reconocieron los gobernantes, encabezados por Comonfort, la vigencia de la Constitución que se comenta.

La razón fundamental de la pugna se centraba en las reformas propuestas a la situación social de la iglesia, los puros pedían la separación de la Iglesia y del Estado, los moderados proponían un patronato compuesto por miembros de ambas corporaciones. Los puros pedían también la nacionalización de los bienes de la iglesia, los moderados se conformaban con la desamortización.

Ya la iglesia había perdido parte de sus fueros con las llamadas "Ley Juárez" y "Ley Lerdo", la primera prohibía a los tribunales eclesiasticos juzgar a los civiles, y autorizaba a los religiosos a renunciar a sus fueros y los autorizaba a someterse a los tribunales civiles. La segunda desamortizó las fincas rústicas y urbanas propiedad de las corporaciones religiosas.

La fuerza del clero y de los conservadores hicieron mella en los moderados, así, no se aceptó la libertad de cultos, y el obispo de la ciudad de México, obedeciendo órdenes del Papa, declaró que ningún católico podía jurar la Constitución so pena de ser excomulgado.

Comonfort escuchó a los conservadores, y en un autogolpe de Estado desconoció la licitud de la Constitución que días antes se había promulgado, y por la cual se constituyó de Presidente interino a Presidente Constitucional, asimismo mediante el "Plan de Tacubaya", en gobernante de facto. El descontento no se hizo esperar y así se inició la llamada "guerra de los tres años" o "guerra de reforma".

El Presidente declaró el Estado de sitio, y dejó el poder en manos de los militares, quienes nunca se lo devolvieron, por lo que una junta de notables nombró Presidente a Zuloaga quien a la postre sería substituido - por Miramón.

Juárez, mientras tanto, después de obtener su libertad y en su carácter de Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cargo que traía aparejado el de Vice-Presidente, estableció en Guanajuato por breve tiempo el gobierno constitucional, que reconocía la vigencia de la Constitución de 1857, posteriormente se fue al exilio, de donde volvería para asumir la Presidencia de la República.

En función de lo expresado con anterioridad, dividiremos lo que resta del presente capítulo en tres partes, la Constitución de 1857, la reglamentación expedida por Comonfort entre la expedición de dicha carta magna y el once de Enero de 1858, y finalmente el período en que gobernaron Zuloaga y Miramón.

El gobierno de Juárez en el exilio se avocó exclusivamente a expedir leyes y reglamentos en materia militar, la guerra así lo exigió.

Los aspectos de la Constitución de 57, de interés para este trabajo son los siguientes:

La forma de organización política contenida en el artículo 40, consistía en una república representativa, democrática y federal, compuesta de

Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidas en una federación. Sin embargo, si imponía a los Estados la obligación de adoptar para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo y popular (artículo 109).

El ejercicio del poder público se dividió en tres entidades de acuerdo con la teoría clásica de la división de poderes, Legislativo, Judicial y Ejecutivo.

Este último estaba depositado en la persona del Presidente de la República con el título de "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", la elección de este funcionario era indirecta (artículo 76) y sus faltas temporales debían ser suplidas por el Presidente de la Corte Suprema (artículo 79).

Entre sus atribuciones, nos interesa mencionar la facultad de nombrar y remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento y/o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las Leyes (artículo 85 fracción II), y nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Congreso (fracción III).

El número de ministros, sus atribuciones y obligaciones, así como la distribución de los negocios del orden administrativo debía ser establecido por una Ley del Congreso, misma que nunca se expidió.

Es importante transcribir textualmente el artículo 32,

Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para todos los empleos, cargos o comisiones de nombramiento de las autoridades, en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. Se expedirán leyes para mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distinguen en cualquier ciencia o arte, estimulando al trabajo y fundando colegios y escuelas prácticas de artes y oficios.

Es importante mencionar que todas las facultades que no estuvieran expresamente conferidas a los poderes federales se entendían reservadas a los Estados (117) y que por disposición expresa en la Constitución ningún pago podía hacerse si no se encontraba previsto en el presupuesto (19), con lo que se pretendía, poner orden a las finanzas públicas.

Por último, debemos mencionar que la Constitución exigía a los funcionarios, antes de tomar posesión, un juramento de lealtad a la propia Constitución y a las Leyes que de ella emanaran (121).

La reglamentación expedida por Comonfort en materia de empleo público, durante el lapso que gobernó desde la promulgación de la Constitución también fue limitada. Por un lado, intentaron terminar con la reestructuración de la Administración Pública, lo que no se consiguió y por el otro se -

trató de erradicar vicios añejos de la propia administración.

En los días 6 y 7 de Mayo de 1957 se expidieron 4 decretos que contenían la Planta del Ministerio de Hacienda (194), la Planta de la Aduana de la ciudad de México (195), la Planta de la Tesorería (196) y el último su primió la Administración de Contribuciones Directas (197).

En materia de pensiones, se expidieron dos decretos que a mi parecer son contradictorios, el primero de fecha 5 de Marzo de 1957 (198) que estableció las pensiones que corresponderían al cuerpo diplomático, en cantidad líquida, y de acuerdo con los sueldos asignados en el decreto que estableció la planta de la Secretaría de Relaciones. El otro, de fecha 14 de Septiembre del mismo año (199), prohibía las jubilaciones de los empleados del Monte de Piedad, y no explica las razones por las que el gobierno tomó esta medida.

Por decreto de 27 de Marzo de 1957 (200) se estableció que los Secretarios de las embajadas y consulados que estuvieran supliendo durante 6 meses 9 mas al encargado de negocios, adquirirían por ese hecho este último carácter con los derechos y obligaciones que el cargo traía aparejado. El decreto emplea las palabras "propiedad en el empleo", que ya en esta época significa definitividad en el mismo.

(194) DUBLAN, opus cit. Tomo 8 p. 462

(195) DUBLAN, opus cit. Tomo 8 p. 463

(196) DUBLAN, opus cit. Tomo 8 p. 465

(197) DUBLAN, opus cit. Tomo 8 p. 466

(198) DUBLAN, opus cit. Tomo 8 p. 421

(199) DUBLAN, opus cit. Tomo 8 p. 625

(200) DUBLAN, opus cit. Tomo 8 p. 428

En una circular del ministerio de Hacienda de fecha 14 de Junio de 1857 (201), se estableció que en las solicitudes de licencia por enfermedad de los empleados, además de las certificaciones médicas que se requieran, el jefe de la oficina debía manifestar al Supremo Gobierno su opinión, a fin de que este determinará lo conducente, lo que a nuestro juicio es aborrrante ya que su opinión podía contradecir sustancialmente a la de los médicos, e incluso podía prevalecer sobre esta.

Un viejo vicio que no pudieron erradicar fue el hecho de que un mismo empleado percibiera dos sueldos, por ello, el gobierno expidió un Decreto el 11 de Septiembre de 1857 (202) prohibiendo esta situación.

El último decreto expedido por Comonfort que nos interesa mencionar es de fecha 18 de Octubre (203) que disponía que los jefes de las oficinas del ministerio de Hacienda no gozaban de tratamiento especial alguno, y parece ser, que aquí encontramos la diferencia entre empleado y funcionario público, al menos durante esta época en el ramo de hacienda.

Pasemos ahora a analizar la reglamentación que Zuloaga y Miguel - Miramon expidieron a partir del 17 de Diciembre de 1857, fecha en que fue dado a conocer el "Plan de Tacubaya".

Respecto de este documento es importante que hagamos alusión a dos

(201) DUBLAN, opus cit. Tomo 8 p. 492

(202) DUBLAN, opus cit. Tomo 8 p. 618

(203) DUBLAN, opus cit. Tomo 8 p. 639

de sus artículos , el 5 que dispone el nombramiento de un Consejo por parte del Presidente que haría las veces de un Consejo hasta en tanto no se expidiera una nueva Constitución, y el artículo 6 que textualmente ordenó: "Cesarán en el ejercicio de sus funciones las autoridades que no secunden el presente plan".

El 11 de Enero del año siguiente, se promulgó una modificación al plan, que separó a Comonfort de su encargo, y como ya se dijo, se nombró en su lugar a Félix Zuloaga.

La nueva administración dió un giro de 180 grados en relación con la Constitución de 1857, ya que su gobierno se caracterizó por un sólido centralismo, al menos formalmente, ya que la guerra se desarrollaba en todo el territorio nacional.

El 28 de Enero de 1958 Zuloaga expidió un decreto por el que se restituya en sus cargos a los empleados que no juraron la Constitución de 1857 (204), con ello se premiaba a los empleados del antiguo régimen que habían apoyado el triunfo de la reacción.

ZULOAGA Y MIRAMON

Durante el período en que ocuparon la presidencia de la República, se trató de dar un matiz centralista a la forma de gobierno, sin embargo, los Departamentos continuaron expidiendo su propia reglamentación de acuerdo con las necesidades propias de su territorio.

Lógicamente, la primera disposición reglamentaria en materia de empleos públicos, consistió en restituir en sus empleos a aquellos que no juraron la Constitución de 1857, - misma que se encuentra contenida en el Decreto de fecha 29 de Enero de 1858 (205). Poco tiempo después, el 30 de Abril de 1858 (206) circuló una disposición del Ministerio de Hacienda que ordenaba no proveer empleos en el ramo hasta en tanto no se hubiera reestructurado la organización administrativa del propio ministerio.

Otra disposición importante dictada en los primeros días de las administraciones que se comentan, y encaminada

(205) DIARIO OFICIAL DEL SUPREMO GOBIERNO 28 de Enero de 1858
(206) D.O.S. G. 30 de Abril de 1858

a la mencionada reestructuración del Ministerio de Hacienda, fue la orden de 23 de Marzo de 1858 (207) que ordenaba a todos los empleados cesantes, jubilados, pensionistas etc., - de la capital, presentarse mensualmente en las oficinas del ministerio para pasar revista.

A pesar de lo anterior, nunca se publicó decreto alguno que pudiera orientarnos respecto de la mencionada reestructuración. Solamente encontramos, que en año siguiente, - por decretos de 10 de Mayo (208) y dos del 15 de Junio, (209) se extinguieron las Jefaturas de los Departamentos de México, Puebla y Guanajuato respectivamente, y en cuanto al destino de los empleados adscritos a dichas jefaturas se dispuso que:

Además por decreto de 6 de Junio de 1859, (210) se ordenó otorgar a algunos de los empleados cesantes el cargo - de visitadores de Hacienda, con el fin de que los contribuyentes no conocieran de antemano a dichos visitadores, pero dicho cargo muchas veces duraba solamente unas horas, puesto que no era fijo, sino que desempeñaban estas labores cuando el gobierno juzgaba oportuno realizar alguna de estas visitas.

Las plantas de empleados que se dieron a conocer duran

(207)	D.O.S.G.	23 de Marzo de 1858
(208)	D.O.S.G.	10 de Mayo de 1859
(209)	D.O.S.G.	15 de Junio de 1859
(210)	D.O.S.G.	6 de Junio de 1859

te esta época fueron los siguientes: El 20 de Mayo de 1858 (211) la de la Administración general de correos, el 29 de Mayo del mismo año, (212) la de la Tesorería General de la Nación, el 31 del mismo mes y año, (213) la de la Secretaría de Gobierno del Departamento de México, el 10 de Septiembre de 1858 (214) correspondió a la Secretaría del Despacho de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, el 30 de Mayo de 1859 (215), fué el turno de la Dirección General de Contribuciones sobre fincas, y finalmente el 29 de Agosto de ese año (216), se reestructuró la Administración General de Correos.

Se le dió una importancia prioritaria al renglón de Seguridad interior por ello se crearon nuevos cuerpos de policía, ejemplo de esto, fueron los decretos de 14 de Abril de 1858 (217), que estableció partidas de policía rural en los Departamentos, el 24 de Mayo del mismo año (218), que establecía de manera sistemática las fuerzas de seguridad en el Departamento de Guanajuato, y el de 20 de Octubre de 1860 (219), por el que se organizó en el Departamento de Querétaro una compañía de policía de caballería. Además, por Decreto de 12 de Julio de 1858 (220), se organizaron

(211)	D.O.S.G.	20 de Mayo de 1858
(212)	D.O.S.G. i	29 de Mayo de 1858
(213)	D.O.S.G.	31 de Mayo de 1858
(214)	D.O.S.G.	10 de Septiembre de 1858
(215)	D.O.S.G.	30 de Mayo de 1859
(216)	D.O.S.G.	29 de Agosto de 1859
(217)	D.O.S.G.	14 de Abril de 1858
(218)	D.O.S.G.	24 de Mayo de 1858
(219)	D.O.S.G.	20 de Octubre de 1860
(220)	D.O.S.G.	12 de Julio de 1858

las llamadas "compañías defensoras de la propiedad y el orden", que estaban formadas por ciudadanos comunes bajo el mando del prefecto de Distrito correspondiente.

En otro orden de ideas, el 10 de Agosto de 1858 (221), se expidió una circular de la Secretaría de Gobernación, -- que pretendiendo frenar los abusos de los gobernadores de los Departamentos, se ordenaba a éstos no cesar en sus funciones a los empleados de Hacienda, salvo el caso de que se pusieran en peligro la paz y seguridad públicas, y aún así, la separación era provicional hasta en tanto el gobierno -- central resolviera en definitiva, de acuerdo a la calificación que hiciera del informe que debía serle remitido por los propios gobernadores.

Un dato curioso e importante lo encontramos en el decreto de 28 de Enero de 1859 (222), que disponía que los nombramientos para ocupar cargos públicos no eran renunciabiles, consecuentemente, debían ser aceptados por la persona designada, salvo caso de fuerza mayor o impedimento legal.

Nuevamente el gobierno se vió en la necesidad de ordenar el cese de los empleados agregados y meritorios que no estuvieran incluidos en las plantas de las diversas oficinas, por ello se expidió la providencia del Ministerio de Hacienda de fecha 3 de Mayo de 1859 (223).

(221)	D.O.S.G.	10 de Agosto de 1858
(222)	D.O.S.G.	28 de Enero de 1859
(223)	D.O.S.G.	3 de Mayo de 1859

Tres días después, el gobierno ordenó no hacer distinción alguna en el pago de los sueldos a los empleados públicos, por ello dispuso que todos los pagos los efectuara directamente la Tesorería General de la Nación, con exclusión de las Oficinas subalternas ya que mientras algunos empleados disfrutaban íntegramente de sus sueldos, otros no lo recibían por meses y aún por años, así pues, la Tesorería distribuiría la partida correspondiente a prorrata entre todos los empleados. En otras administraciones los empleados de Hacienda habían tenido muchos privilegios.

Otra situación curiosa la encontramos en la prevención del gobierno de fecha 10 de Mayo de 1859 (224), que ordenaba a los empleados de Hacienda guardar absoluto secreto respecto de los informes que adquirieran en el desempeño de sus funciones, en cuanto a la situación de las finanzas públicas.

El 21 de Junio de 1859 (225), se derogaron las disposiciones referentes a las pensiones del cuerpo diplomático, y se redujeron a las establecidas en la ley de 25 de Agosto de 1853 (226).

Por último es oportuno mencionar que por Decreto de 8 Marzo de 1860 (227), se establecieron las compañías de bom-

(224)	D.O.S.G.	10 de Mayo de 1859
(225)	D.O.S.G.	21 de Junio de 1859
(226)	D.O.S.G.	21 de Junio de 1869
(227)	D.O.S.G.	8 de Marzo de 1860

beros del Departamento del Valle de México.

En vista de lo anterior, podemos afirmar que las Administraciones precedidas por Zuloaga y Miramón no cumplieron con los objetivos trazados por el primero para la reestructuración de la Administración, y sólo en algunos renglones existió ésta formalmente, ya que, incluso, el matiz centralista de éstos gobiernos fue incompleto e impracticable.

ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MÉXICANO. (1865)

La guerra con Francia tuvo como consecuencia un mayor y más profundo distanciamiento entre los conservadores y los liberales. Los primeros apoyaron a los Franceses no solo formal, sino materialmente, luchando a su lado y formando ejércitos que los representaban a pesar de estar formados en su integridad por mexicanos.

El 10 de Junio de 1863, hizo su entrada en la capital el ejército invasor al mando del general Forey, quien expidió un decreto para la formación de una Junta Superior de Gobierno, compuesta por 35 personas, que a su vez se encargarían de nombrar a tres ciudadanos en quienes recaería la titularidad del Poder Ejecutivo. Este último tendría también la encomienda de elegir a 215 individuos, que en unión de la Junta formarían la Asamblea de Notables, en donde residiría al menos formalmente el Poder Legislativo. Por acuerdo de esta última, el 11 de Julio se dio el título de "Regencia" al Poder Ejecutivo.

Ya con anterioridad, la Asamblea de Notables había tomado las siguientes determinaciones.

"1o. Que la nación adoptaba la monarquía moderada, hereditaria con un príncipe católico. 2o. Que el soberano tomaría el título de emperador de México. 3o. Que la corona imperial se ofrecería al Príncipe Fernando Maximiliano, archiduque de Austria, para sí y sus descendientes 4o. Que en el caso....." (228).

Maximiliano exigió que se contara con el apoyo popular para admitir la corona. Cumplido este requisito, y en virtud de las promesas de apoyo que recibió de los monarcas europeos, aunadas a diferencias serias con su hermano, aceptó la corona el 10 de Abril de 1864.

A pesar de la naturaleza de su gobierno, absolutista, con visos de legalidad fundamentados en la supuesta consulta popular, su programa contenía muchas características de liberal, principalmente en sus relaciones con el clero.

Así pues, prometió una serie de reformas entre las que destacan la tolerancia religiosa, la cesión de bienes eclesiásticos al Estado, la jurisdicción del clero únicamente en causas de fé y del fuero interno, el registro civil encomendado a el clero como funcionarios civiles, etc. Además, se obligaba por los tratados de Miramar, a someter a la corona a un régimen Constitucionalista tan pronto fuera pacificado el territorio nacional.

(228) HISTORIA GENERAL DE MEXICO, Tomo 3. p. 135

En realidad, durante este período de nuestra historia, la paz fue so-lamente una ilusión. A pesar de los esfuerzos de las tropas invasoras, la rebelión nunca se apagó. Juárez se vio obligado a trasladar al norte de la república su gobierno, pero no cesó en su empeño de derrocar al gobierno ilegítimo.

Dadas las circunstancias, Maximiliano, un año después de haber -- aceptado la corona, el 10 de abril de 1865 expidió el llamado "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano", que al decir de Tena "careció de vigencia - práctica y de validez jurídica". (229).

Este documento no instituyó un régimen constitucional, ya que la so-beranía de la nación residía íntegramente en la persona del emperador, y - fue expedido cuando el imperio perdía su fuerza en forma paulatina.

Del Estatuto, nos interesa comentar para nuestro estudio las normas siguientes:

"Art. 4. El Emperador representa la Soberanía Nacional, y, mientras otra cosa no se decrete en la organización definitiva del Imperio, la ejerce en todas sus ramas, por sí, o por me- dio de las autoridades y funcionarios públicos". (230).

El emperador ejercía sus facultades a través de un ministerio com-

(229) TENA, opus cit., p. 669

(230) TENA, opus cit., p. 670

puesto de nueve departamentos, a saber, de la Casa Imperial; de Estado; - Negocios Extranjeros y Marina; Gobernación; Justicia, Instrucción Pública y Cultos; Guerra; Fomento y finalmente Hacienda. Una Ley secundaria determinarfa la organización de los Ministerios y los negocios propios de cada rama. (Artículo 5).

Como organizaciones dependientes del gobierno central se establecieron el cuerpo diplomático y consular (artículo 24) y las prefecturas marítimas y capitanías de puerto (artículo 27).

Para el gobierno interior de los departamentos, el Emperador nombraría Comisiones Imperiales cuando lo juzgara conveniente y por el tiempo que estimara necesario, además, nombraría visitadores para que en su nombre recorrieran dichos departamentos y se cerciorarían del buen curso de la administración pública (artículo 9).

También nombraría a un prefecto por cada departamento para administrarlo ya que en ellos residía la función gubernativa. (artículo 28). Estos tenían facultades para nombrar a los sub-prefectos de los distritos de su jurisdicción (artículo 34) y finalmente, la administración municipal estaba a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales (artículo 37), también nombrados por los prefectos, pero siempre con la aprobación previa del Emperador.

En el artículo 79, se indican las solemnidades que debían concurrir para que una persona tomara posesión de su empleo, mismas que consistían solamente en la aceptación expresa del interesado y la entrega del cargo

solamente en la aceptación expresa del interesado y la entrega del cargo - por conducto de la persona que la Ley estableciera.

Para analizar la reglamentación expedida en relación con los empleados públicos durante esta época, se dividirá el estudio en 2 partes, la primera comprende únicamente a la Regencia, y la segunda el Imperio propiamente dicho.

Respecto de la primera, el día 1 de Julio de 1863 (231) circuló una declaración del Gobierno en la que ensalzaban a los empleados públicos por la delicada función que desempeñaban, y afirmaban que la precaria situación económica de dichos empleados se debía a lo que guardaba la Hacienda Pública, responsabilidad de gobiernos anteriores, por ello, se reestructuraría a fondo dicha hacienda a fin de garantizar el pago de sus sueldos a los empleados y finalmente se solicitaba a estos no culpar al gobierno por la situación de prevalecía.

Fueron varios los decretos que se expidieron para señalar plantas de empleados, el 17 de Julio de 1863 (232), la provisional de la administración general de correos, no se expidió la definitiva; el día 29 (233), las de la administración general de papel sellado, y la de la administración general de contribuciones directas, al día siguiente, el 30 de Julio (234), se dio

(231) BOLETIN DE LAS LEYES DEL IMPERIO MEXICANO, o sea CODIGO de la restauración, 3 Julio 1863. Publicado por José Sebastian Segura. México, Imprenta Libraria.

(232) BLIM. opus cit. 17 de Julio de 1863.

(233) BLIM. opus cit. 29 de Julio de 1863.

(234) BLIM, opus cit. 30 de Julio de 1863.

a conocer la planta provisional del ensaye mayor, y el día 13 (235) se reformó dicha planta, El 19 del mismo mes (236), se publicó el reglamento del Archivo General, en el que estaba contenida la planta de sus empleados. - Los días 27 de Agosto de 1863 (237), 1 de Diciembre de ese año (238) y 19 de Mayo de 1864 (239), se publicaron las plantas de los empleados de las aduanas de la ciudad de México, de Tampico, Tabasco y Coatzacoalcos, y de la ciudad de Tuxpan respectivamente. Por decreto de fecha 29 de Febrero de 1864 (240), se aumentó la planta de los empleados de hacienda. Finalmente y en relación con el gobierno interior de los departamentos, el día 9 de Enero de 1864 (241), se publicó un decreto que reorganizó las oficinas municipales, y señaló las plantas de los empleados de las Secretarías Generales, las tesorerías, las oficinas de rentas y de las secretarías particulares de los prefectos.

En relación con los días de descanso, la Regencia expidió el 24 de Julio de 1863 (242) un decreto que deroga la orden de 6 de Julio que estableció los días feriados y se indicaba que solamente serían de esta especie - aquellos días que la iglesia señalaba como día de guardar. Sin embargo, el 10 de Agosto de 1863 (243) se expidió un decreto que agregaba como fiestas

- (235) BLIM, opus cit. 13 de Julio de 1863
- (236) BLIM, opus cit. 19 de Julio de 1863
- (237) BLIM, opus cit. 27 de Agosto de 1863
- (238) BLIM, opus cit. 1 de Diciembre de 1863
- (239) BLIM, opus cit. 19 de Mayo de 1864
- (240) BLIM, opus cit. 29 de Febrero de 1864
- (241) BLIM, opus cit. 9 de Enero de 1864.
- (242) BLIM, opus cit. 24 de Julio de 1863
- (243) BLIM, opus cit. 10 de Agosto de 1863

cívicas los días 16 y 27 de Septiembre, porque el primero correspondía al inicio de la lucha por la independencia y el segundo como el día en que ésta se consumó.

En cuanto a los empleados que habían prestado sus servicios a administraciones anteriores, la circular de 25 de Julio de 1863 (244) ordenó que no se exigiera juramento a los empleados y corporaciones que se habían adherido a la monarquía, y por lo que toca a los que no se encontraban en esta situación, se les exigió un juramento contenido en la circular de 10 de Agosto de ese mismo año (245), en el que reconocían la autoridad del emperador y se sometían a sus mandatos.

No se le dio gran importancia al renglón de policía a pesar de la situación que prevalecía, ya que de hecho el ejército francés tenía a su cargo la conservación del orden público, por ello solamente dos decretos se expedieron en esta materia, el primero de fecha 22 de Septiembre de 1863 (246) por el que se estableció una policía de seguridad, y el segundo de fecha 26 de Marzo de 1864, (247) que creó la policía municipal de la ciudad de México.

El día 1 de Febrero de 1864 (248) se publicaron dos circulares de la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, en la primera se exigía a los empleados asistir puntualmente a sus labores, so -

(244) BLIM, opus cit. 25 de Julio de 1863

(245) BLIM, opus cit. 10 de Agosto de 1863

(246) BLIM, opus cit. 22 de Septiembre de 1863

(247) BLIM, opus cit. 26 de Marzo de 1864

(248) BLIM, opus cit. 1 de Febrero de 1864

pena de perder la remuneración correspondiente, y que solo por causas fehacientemente comprobadas, los jefes de las oficinas podían conceder licencias con goce de sueldo. La segunda estableció las sanciones a que se podían hacer acreedores las personas que no acudían a sus labores, mismas que consistía en la remoción del empleo al octavo día.

En diversas circulares se exigió a determinados empleados el uso de uniforme durante el tiempo en que prestaran el servicio, la finalidad era que se distinguieran para que las personas pudieran ocurrir a ellas demandando el cumplimiento de sus obligaciones.

Someramente se revisó la situación de los empleados jubilados o cesantes, y se les impuso por Decreto de 8 de Agosto de 1863 innumerables requisitos para poder cobrar las cantidades que les correspondían, con lo que se redujo considerablemente la erogación que el Estado hacía por este concepto.

Fue muy extensa la reglamentación expedida durante el segundo Imperio sobre el tema que nos ocupa. La situación que prevalecía era de completo desorden, mucha política y poca organización administrativa, aunada a las características propias del nuevo gobierno, exigía una profunda reestructuración para dar el paso de la República a la Monarquía. Se transformó incluso la división territorial de la nación, ya que se crearon nuevos departamentos a expensas de otros que desaparecieron, ya había habido cambios antes, pero este fue más a fondo.

La situación imperante dentro de la administración pública se refleja en la circular de la Secretaría de Hacienda de fecha 30 de Junio de 1864 (249), en la que se ordenaba a los empleados públicos concurrir a sus labores los domingos y días festivos de las nueve a las doce de la mañana, también, el 2 de Diciembre del mismo año (250), se expidió una circular de la Secretaría de Gobernación, en la que se ordenaba no molestar a los empleados que habían prestado sus servicios a la administración Juarista, ya que eran imprescindibles para lograr dicha reestructuración administrativa.

A pesar de haber sido extensa, la reglamentación careció de sistematización y orden en su expedición, al parecer no existió una planeación adecuada a los cambios que se pretendían efectuar. Por ello, el decreto de 12 de Octubre de 1865 (251), que estableció las atribuciones generales y servicios de los ministerios, fue expedido con posterioridad a los decretos que establecieron las plantas de algunos de dichos ministerios, pero no por ello, deja de tener una gran importancia.

La dirección de los negocios públicos quedó encomendada en dicho decreto, a ocho ministros, cargos que existían desde la expedición del Estatuto Provisional del Imperio, sin embargo, no se incluía el Ministerio de la casa Imperial, porque consideraban que sus atribuciones eran ajenas a

(249) BLIM, opus cit., 30 de Junio de 1864

(250) BLIM, opus cit., 2 de Diciembre de 1864

(251) BLIM, opus cit., 12 de Octubre de 1865

los negocios públicos. Una Ley Orgánica de cada ministerio determinaría sus atribuciones, el número y nombre de cada una de sus secciones, así como los negocios que a cada uno correspondería, y por último, el número y jerarquía de sus empleados, su forma de nombramiento y los requisitos que deberfan reunir en cada caso particular.

En cuanto a la situación jurídica de los ministros, debemos indicar que tenían la facultad de refrendo expresamente establecida, y eran responsables de las órdenes que expidieran sin acuerdo de el Emperador, también lo eran en la ejecución de los acuerdos del emperador que "puedan ser perjudiciales al bien público, o causar un daño injusto a los particulares, si conociéndolo o peniéndolo no nos hicieren las observaciones convenientes, antes de sometérnoslos y de cumplirlos" (artículo 13, 2do. párrafo).

Las faltas absolutas y temporales de los Ministros, serfan cubiertas por otro de los ministros, salvo casos excepcionales en que se autorizara al Subsecretario respectivo para el despacho de los negocios.

Tenfan obligación de dar audiencia pública al menos tres veces por semana y de acordar todas las peticiones o consultas que se les hicieran, asimismo, debfan firmar todas las cartas, comunicaciones y documentos oficiales que emanaran de su ministerio .

"Ningun ministro podrá tomar conocimiento de negocios que no le competan, ni recomendar el despacho de los de particulares a los otros ministerios, como tampoco a los Magistrados, Jueces y demás funcionarios -

públicos y empleados" (artículo 10). Con lo que se pretendía limitar su influencia y poder a los negocios que expresamente le encomendaba la Ley.

En los gastos del Ministerio, estaban limitados por su presupuesto, y las compras u obras de cuantía debían sujetarlas a concurso público, para lo cual convocarían postores.

Se estableció el Consejo de Ministros que debía reunirse una vez por semana, y cuya presidencia estaba ocupada en forma permanente por el Ministro de Estado, su objeto era el estudio y resolución de los asuntos que el emperador les encargara.

Ya dijimos que la ley orgánica de cada ministerio establecería el número y responsabilidad de sus empleados y funcionarios, pero la denominación y jerarquía de estos, si quedó precisada en el Decreto de 12 de Octubre de 1865 que hemos venido comentando, esto quedó de la siguiente forma: - "Ministro.- Subsecretario.- Director.- Jefe de sección.- Jefe de mesa.- Oficial.- Escribiente", (artículo 22, 2do. párrafo) y no se admitirían meritorios de ninguna especie.

Para ser funcionario o empleado de un Ministerio se requería: "ser mexicano por nacimiento o naturalización, haber llenado las obligaciones que la ley impone a esta calidad, y tener la aptitud requerida para el desempeño de la plaza que ocupe probada en un examen" (artículo 23). Estos requisitos solo podían ser dispensados por el emperador.

Los subsecretarios, directores y jefes, eran nombrados directamente por el emperador, los demás empleados por el Ministro correspondiente.

Se autorizaba el nombramiento de empleados agregados y supernumerarios, pero en ambos casos, la prestación del servicio sería únicamente temporal, retornando a su cargo los primeros, y abandonando el servicio los segundos.

Nadie podía ser promovido a un cargo superior, si antes no se había desempeñado cuando menos 2 años en el puesto inmediato anterior, y con el carácter de titular. Pero la sola antigüedad no daba derecho a ser promovido si además no se contaba con las calidades intelectuales que requiriera el nuevo puesto, así pues la prueba requerida para obtener un nombramiento, sería exigida igualmente para el ascenso.

Los empleados tenían obligación de concurrir a las oficinas desde las nueve de la mañana "hasta la hora en que queden concluidas las labores del día". Fuera de las horas ordinarias, debía permanecer una guardia permanente, para lo cual se rotaban los empleados. Sus faltas, aunque fueran por una parte del día, debían ser descontadas de sus sueldos.

"Siempre que el recargo de los trabajos lo exiga, los jefes de sección, los de mesa y demás empleados, se ocuparán indistintamente en los que les señale el Subsecretario" (artículo 37).

Se les ordenaba a los empleados observar un riguroso secreto respecto de los asuntos que fueran de su conocimiento. (Esta obligación se amplió en una circular del 5 de Septiembre de 1866, que prohibió a los empleados civiles y militares dar a conocer las comunicaciones que recibieran de sus superiores y subordinados). También se les prohibía "agenciar y aun recomendar las solicitudes de los particulares, y dar conocimiento a los interesados, de la resolución que haya recaído a sus peticiones, antes de que se les comunique oficialmente" (artículo 39).

Los empleados no podían ausentarse de sus empleos sin el otorgamiento previo de licencia, so pena de considerársele como dimisionario. Los que prolongasen sus licencias perderían su sueldo independientemente de las correcciones disciplinarias que les fueran impuestas por los Ministros, sin embargo, las licencias se concedían sin goce de sueldo, salvo el caso de enfermedades debidamente comprobadas que no excedieran de un mes.

Las penas disciplinarias que reconocía el reglamento eran las siguientes: La advertencia simple.

La reprensión.

La rebaja y suspensión de sueldo.

La suspensión de empleo.

La destitución. (artículo 62).

Pero en todo caso, debía escucharse previamente al empleado involucrado. El reglamento establecía la forma y términos en que dichas penas podían ser aplicadas.

Retomando sobre el tema de las plantas de los empleados, y sus sueldos, podemos afirmar que fueron expedidas en forma anárquica, ya que por ejemplo, se expedía un decreto que establecía los sueldos de los empleados de aduanas, y al poco tiempo, se expedía otro de la misma especie, o una simple circular que variaba el sueldo de un empleado en particular sin afectar a empleados semejantes. Pero debemos reconocer que en estos rubros la legislación fue tan amplia como las circunstancias lo exigieran, algunas veces con decretos muy elaborados, y otras veces como circulares u órdenes que a primera vista, parecen dictadas un tanto apresuradas, porque se refieren a problemas específicos y concretos y no a planeación general.

La función de policía, fue considerada en forma importante, lo más sobresaliente fueron los decretos de 28 de Diciembre de 1864 (252), que dio la pauta para la formación de una guardia rural móvil, el de 8 de Enero de 1865 (253), que estableció la Legión de guardermería, el de 1 de Noviembre del mismo año, que estableció una fuerza de seguridad pública en cada distrito de los Departamentos, y el de la misma fecha que estableció una Guardia Municipal en la capital del Imperio y en las de los Departamentos.

Es importante mencionar, que durante la administración de Maximili-

(252) BLIM, opus cit. 28 de Diciembre de 1864

(253) BLIM, opus cit. 8 de Enero de 1865

liano se expidieron varios presupuestos a los que tenían obligación de ajustarse los distintos ministerios.

Por decreto de 11 de Octubre de 1865 (254), se crearon los cargos de Comisarios y Visitadores imperiales, cuya función era vigilar la aplicación de las leyes, en el territorio que en forma expresa les señalare el emperador.

El 10 de Abril de 1865 (255), en Decreto del Emperador, se establecieron las bases para la organización del Cuerpo Diplomático y Consular, - el primero estaba compuesto de: Embajadores, enviados e extraordinarios y ministros plenipotenciarios, ministros residentes, encargados de negocios, primeros y segundos secretarios de embajada y legaciones y agregados sin sueldo ni viáticos.

El Cuerpo Consular estaba compuesto de: Cónsules generales, Cónsules y Vicecónsules. Tanto los primeros como los segundos debían ser ciudadanos mexicanos.

Dos aspectos más nos interesa mencionar, el primero es que para cubrir las plazas vacantes, que no podían ser ocupadas por empleados de rango inferior por alguna de las razones expuestas, se expedían convocatorias públicas, y cualquier persona podía acudir a los exámenes que se efectuaban para calificar la capacidad de los interesados.

(254) BLIM, opus cit. 11 de Octubre de 1865

(255) BLIM, opus cit. 10 de Abril de 1865

El otro punto, es el relativo a la corrupción de los funcionarios y empleados públicos, que fué vigorosamente combatido por el gobierno imperial, y como ejemplo podemos citar el Decreto de 10 de Mayo de 1865 (256) que prohibió dar y recibir en prenda, depósito o de cualquier manera, los despachos o títulos de empleo o pensiones del erario, práctica viciosa que se había arraigado en la administración pública.

Finalmente, el dato curioso, fueron los decretos del emperador que ordenaban dar a tal o cual persona una gratificación en efectivo cuando se distinguían en el desempeño de un empleo público.

Como ya se dijo, el imperio no había logrado la tan --- anhelada paz social, los ejércitos Juaristas pronto conseguirían la victoria y Maximiliano sería ejecutado por una necesidad imperiosa de mostrar al mundo la libertad de nuestra nación.

(256) BLIM, opus cit. 10 de Mayo de 1865

CONCLUSIONES

A la primera y obvia conclusión a que llegamos después de nuestro trabajo, es a la que considera que los empleados y funcionarios públicos se encontraron durante esta época - con una situación de trabajo francamente deplorable. La situación económica influyó de manera determinante en la citada situación de los empleados públicos, puesto que en todo el país se reflejó de manera determinante, e incluso, en algunos casos, pasaron largos meses antes de que los empleados y funcionarios públicos percibieran aunque fuera una -- parte de su salario.

Lo anterior no se contradice con el hecho de que la burocracia era de las pocas fuentes más o menos seguras de -- trabajo, ya que la inestabilidad del Estado se manifestaba no solamente en el ámbito político, sino en todos los campos de la industria y el comercio de la Nación.

Sin embargo, también debemos afirmar que los cargos -- opuestos de naturaleza pública eran francamente inestables, debido a la activa lucha por el poder político, especialmente entratándose de empleados de primer rango. Las luchas -- intestinas impedían el sano desenvolvimiento de las instituciones públicas, es decir, no había institucionalización de las funciones públicas, y éstas, de hecho, se encontraban -- sujetas a la opinión o parecer del gobernante en turno.

Por ello, y de manera general, operó el sistema de delegación de facultades, incluso durante los períodos federalistas, aún cuando se les daba el matiz de norma permanente, ya que derivaba de la Constitución misma, sin embargo, en la práctica de hecho las facultades de gobierno, y consecuentemente administrativas, pertenecían casi en forma exclusiva al Presidente o Emperador en turno.

También podemos afirmar que en cierta medida el concepto de administración pública se encontraba ya arraigado en los diferentes gobiernos que existieron durante el período en análisis, destaca dentro de dicho concepto, el Ministerio o Secretaría de Hacienda, por ser ésta la que manejaba los fondos públicos con un supuesto interés social.

La relevancia en el poder, permite que cada vez que ha ya cambio en el gobierno, el que suceda pueda señalar los vicios que la anterior administración practicaba. Sin embargo, una y otra vez, se expidieron leyes, reglamentos, decretos, circulares, etc., para combatir la corrupción de los empleados y funcionarios públicos, que estaba generalizada en todos los niveles y en todos los aspectos posibles. No obstante, dichas normas no tuvieron una verdadera aplicación ya que los vicios se transmitían de gobierno a gobierno, y ninguno de ellos fué capaz de erradicarlos de manera definitiva, y que conste, que muchos de esos vicios aún ---

persisten.

También es oportuno hacer notar, que debido a la situación política, se exigía a los empleados y funcionarios públicos un juramento, en el que prometían no solo desempeñar con probidad y oportunidad el cargo que les había sido conferido, sino que se les exigía apoyar en forma incondicional a los gobernantes y a la estructura política imperante, desnaturalizando así al empleo público propiamente dicho, - puesto que pierde su carácter de servicio público, y se constituye en una especie de cargo político irrelevante. Pero esta situación, traía aparejada un beneficio para el gobierno en turno, ya que mediante la solemnidad indicada, adquirían apoyo, aunque limitado, seguro, a su estructura política, lo que se traducía en cierta credibilidad hacia el gobierno.

La situación de subordinación era tal, que incluso en algunas ocasiones los ministros para imponer simples reglas de funcionamiento en el ámbito de su competencia, requerían de autorización expresa del gobernante propiamente dicho, - esto es, del titular de la función gubernativa o ejecutiva, por ello, en la mayoría de los casos nos encontramos con -- una reglamentación limitada e incompleta.

A nuestro parecer, la legislación más completa desde el punto de vista técnico es la que deriva de la Constitución

Federal de 1857, sin menospreciar la expedida durante el segundo imperio, y la que a nuestro parecer es la más adecuada para nuestra nación es la primeramente indicada.

B I B L I O G R A F I A

OBRAS CITADAS:

- 1.- BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional. Editorial -- Porrúa. México 1974.
- 2.- FORSTHOFF, Ernest. Tratado de Derecho Administrativo. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.
- 3.- FLEINER, Fritz. Instituciones de Derecho Administrativo. Editorial Labor, Barcelona 1933.
- 4.- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1977.
- 5.- GARCIA, Oviedo Carlos. Derecho Administrativo. Librería General de Victoriano Suárez, Madrid 1943.
- 6.- GONZALEZ, María del Refugio. Historia del Derecho Mexicano. U.N.A.M. México 1981.
- 7.- JEZE, Gastón. Principios Generales de Derecho Administrativo. Editorial Depalma, Buenos Aires 1949.
- 8.- LOPEZ, Velarde Guillermo. Apuntes del Segundo Curso de Derecho Administrativo. U.N.A.M., México 1946.

9.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1977.

10.- TENA, Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México 1976.

11.- TENA, Ramírez Felipe. Las Leyes Fundamentales de México 1808-1957. Editorial Porrúa, México 1957.

12.- VAZQUEZ, Zoraida Josefina. "Los Primeros Tropiezos".- Historia General de México. El Colegio de México 1981.

13.- VILORO, Luis. Historia General de México. "La Revolución de Independencia". El Colegio de México, 1981.

COMPILACIONES CITADAS:

14.- DUBLAN, Manuel y José María Lozano. Colección completa de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la República. México 1876.

15.- RODRIGUEZ, Desanmiguel Juan N. Pandectas Hispano Mexicanas. U.N.A.M. México 1980.

FUENTES PRIMARIAS:

16.- DIARIO OFICIAL DEL SUPREMO GOBIERNO. (Zuloaga y Miramón).

17.- BOLETIN DE LAS LEYES DEL IMPERIO MEXICANO, o sea Código de la Restauración. Publicado por José Sebastián Segura. México, Imprenta Literaria.

OBRAS CONSULTADAS:

18.- AMOROS, Narciso. Derecho Tributario. Editorial de Derecho Financiero. Madrid 1970.

19.- ARNAIZ, Aurora. Ciencia Política. Editorial Pax-México 1976.

20.- BERLIRI, Antonio. Principios de Derecho Tributario. - Editorial de Derecho Financiero. Madrid 1971.

21.- BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa. México 1977.

22.- DE LA CUEVA, Mario. La Idea del Estado. U.N.A.M. México 1975.

23.- DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa. México 1954.

24.- DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa. México 1978

25.- GARCIA, Maynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México 1977.

- 26.- GONZALEZ, Uribe Héctor. Teoría Política. Editorial Porrúa. México, 1972.
- 27.- KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Imprenta Universitaria. México, 1950.
- 28.- MARGADANT, Guillermo F. Introducción al Estudio del Derecho Mexicano. U.N.A.M. México 1971.
- 29.- MARGAIN, Manautou Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Universidad Autónoma de San Luis. México 1977.
- 30.- POKROVSKI, V.S. y otros. Historia de las Ideas Políticas. Editorial Grijalbo, México 1966.
- 31.- PORRAS y López Armando. Derecho Fiscal. Editorial Porrúa. México 1977.
- 32.- SERRA ROJAS, Andrés. Panorama de la Administración Pública Mexicana. Estudios de Derecho Público Contemporáneo. Fondo de Cultura Económica U.N.A.M. México 1972.

Impresiones

orico ni instante, s.a. de c.v.

REP. DE COLOMBIA No. 6, 1er. PISO

(CASIEO CON BRASIL)

MEXICO 1, D. F.

520 04-72

529-11-19