

2ej
295

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



PATOLOGIA DE LA FUNCION PUBLICA



SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

SILVIA GONZALEZ ALQUICIRA

ASESOR: LIC. MARIA DE LA LUZ GONZALEZ G

MEXICO, D. F.

1986



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 está 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.

I N D I C E

INTRODUCCION	1
CAPITULO I	4
1.1 ASPECTOS GENERALES DEL SERVICIO PUBLICO	5
1.2 FUNCIONARIOS Y SERVIDORES PUBLICOS	19
1.3 SU DESIGNACION	26
CAPITULO II	39
2.1 CARACTERISTICAS DE LA PATOLOGIA	40
2.2 AUTORIDAD Y AUTORITARISMO	55
2.3 USO INDEBIDO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES DEL SERVIDOR PUBLICO	65
CAPITULO III	72
3.1 RECURSOS PUBLICOS FEDERALES	73
3.2 DINERO PUBLICO	80
3.3 VALORES PUBLICOS	87
3.4 FINCAS PUBLICAS	90
CAPITULO IV	94
4.1 RESPONSABILIDAD PUBLICA	95
4.2 RESPONSABILIDAD DEL ESTADO	100
4.3 P E C U L A D O	115
4.4 REGLAMENTACION JURIDICA	120
CONCLUSIONES	125
BIBLIOGRAFIA	130

I N T R O D U C C I O N

Mi gran inquietud por tratar de entender el fenómeno de la corrupción, que desde tiempos inmemoriales ha existido en México y tratar de encontrar una posible solución a las injusticias, arbitrariedades y deshumanización que existe en nuestros gobernantes, me ha permitido tratar como tema de tesis "La Patología de la Función Pública", por la indignación que causa el despotismo de aquellos en quienes el pueblo ha depositado su confianza, en quienes se ha depositado el poder, con el propósito de que al obedecer la voluntad popular fincada en la moralidad se asegure la marcha de nuestras instituciones y el buen funcionamiento de los servicios públicos para el bienestar de la comunidad.

Debemos entender como patología no precisamente la enfermedad o el dolor físicos como lo indica el término médico, sino como una enfermedad política del hombre, del Funcionario Público, la que repercute social, económica y políticamente en todos y cada uno de los pueblos; el Funcionario Público, debe ser una persona que como lo establece nuestra Carta Magna, deberá reunir los requisitos establecidos en los Artículos 56, 58, 77, 83, 87, 93, 94 y 121. Deben ser hombres conscientes de la alta responsabilidad del cargo que desempeñan, que estén conscientes además de que el pueblo necesita comprensión, que el país necesita de su correcta actuación, de su moralidad, su honestidad y su eficacia para llevarnos al progreso. Pero dice Emerson "Los hombres tal como son, se inclinan por naturaleza a ir en pos del dinero o del poder, y del poder porque vale tanto como el dinero", es por ello, que una vez que tienen el poder que les da el cargo que desempeñan, --tratan de convertir su autoridad en un autoritarismo infun

dato, llevando así al pueblo a la inconformidad y al país al caos tanto económico como social y político.

Los Funcionarios Públicos pueden incurrir en responsabilidad como lo establece la Ley de Responsabilidades del Servidor Público, e incluso, pueden incurrir en la comisión de los ilícitos que el Código Penal vigente en el Distrito Federal establece en su Título Décimo como Delitos cometidos por Funcionarios Públicos entre los que tenemos el de Peculado, aprovechando el que tengan en sus manos el manejo o la administración de los recursos públicos federales con los que el país cuenta.

Estas patologías pueden darse debido a la falta de preparación de las personas elegidas por el pueblo, quienes supuestamente deberían desempeñar con toda honradez su cargo, defendiendo intereses fundamentales como la libertad, el bienestar, la justicia y el progreso. Pero como en todas partes del mundo, no podían faltar en nuestro país los funcionarios corruptos, quienes abusan del poder que les ha dado su cargo, quienes tratan de enriquecerse a costa del sacrificio del pueblo y del detrimento de los bienes del Estado. Debido a todos los malos manejos existentes en la administración pública que ha llevado al país a la decadencia, a la desesperanza, a la inconformidad de los ciudadanos, quienes resultan ser siempre los más afectados; como lo establece el Artículo 3o. Constitucional, - la Democracia no es solamente una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de un pueblo, por ello, debemos tener un sistema de convivencia que regido por nuestras leyes fundamentales y por nuestras normas, nos permitan sentir la necesidad de vivir en democracia con justicia y honestidad y con la comodidad de los servicios públicos, que nuestros Funcionarios Públicos nos brinden como una respuesta al apoyo del pueblo hacia sus -

gobernantes; nuestro sistema de gobierno nos da todas las -
oportunidades para nuestro desarrollo como Nación, pero las
patologías existentes en la función pública impiden el cami
no hacia el progreso. Tenemos el camino y el rumbo, conso-
lidemos lo alcanzado, no debemos retroceder, la moralidad y
eficacia de nuestros Funcionarios Públicos deben asegurar -
la marcha correcta de nuestras instituciones y el bienestar
colectivo, lo que da confianza e impulsa a nuestro pueblo a
seguir adelante, a todos, representantes y representados, -
corresponde la reivindicación y el rescate del decoro y el
honor, de la democracia y la justicia para nuestra patria.

C A P I T U L O I

- 1.1 ASPECTOS GENERALES DEL SERVICIO PUBLICO**
- 1.2 FUNCIONARIOS Y SERVIDORES PUBLICOS**
- 1.3 SU DESIGNACION**

1.1 ASPECTOS GENERALES DEL SERVICIO PUBLICO

En la historia del movimiento burocrático en México, no existieron grandes grupos que en pie de lucha presionaran al Estado para el reconocimiento y declaración de sus derechos, aún surgiendo personas que en forma individual sintetizaron los ideales de los trabajadores al servicio del Estado, levantando la bandera que encauzara sus conquistas. Ese movimiento se hizo patente y se ha ido manifestando, con la creación de Instituciones que estabilizan a los trabajadores en sus puestos o empleos, que fijan sus derechos y deberes, que forjan el sistema de seguridad social para la clase burocrática, que crean tribunales para sus contiendas con el Estado, etc. Es decir, el movimiento burocrático en México ha sido eminentemente institucional, plasmándose en las disposiciones legales las conquistas de este importante sector social.

El régimen Porfiriano mantuvo una burocracia -- pronta para acatar las determinaciones administrativas de -- un gobierno dictatorial. El inicio de la Revolución no -- creó por su situación emulsionada, ninguna ordenación jurídica protectora del Servidor Público; breves intentos se -- iniciaron en 1911, para reconocer los derechos adquiridos -- por los burócratas en atención a su antigüedad, así fue el proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales presentado por los diputados JUSTO SIERRA Jr. y TOMAS -- BERLANGA el 14 de julio de 1911, ante la Cámara correspondiente, sin que hubiera sido aprobada.

También fracasó el intento de la Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo, que el Diputado AMILCAR -- ZENTELLA presentó en la sesión del 30 de octubre de 1929. -- En realidad fue a partir de 1930, cuando se levantó el clamor popular de que era necesaria la existencia de normas legales, que garantizaran la estabilidad de los Servidores --

Públicos, quienes solo habían obtenido como precaria protección, en algunos casos, la buena voluntad de las autoridades y sin que se tomara en cuenta su conducta ni su anti-güedad en la administración Pública.

Unicamente se invocaban como disposición aplicable a la clase burocrática, y como protección de sus derechos la garantía individual consignada en el Artículo 5° Constitucional, en el sentido de que "nadie podrá ser obligado a -- prestar trabajos sin la justa retribución y sin pleno conocimiento", esto es, nadie está Obligado a prestar servicios incluyendo al Estado, sin que exista el enlace consensual - de voluntades y una justa retribución.

Este precepto, ni con mucho alcance amparaba los derechos del personal burocrático. La Ley, la Doctrina y - la jurisprudencia mexicana, sostuvieron que los trabajadores al Servicio del Estado, no podían gozar de la protec-- ción de la legislación del Trabajo, sino que su situación - la regulaban las leyes del Servicio Social; ensombreciéndose el pensamiento, la concepción de un Estado Patrón, de ti po empresarial, inadmisibles para esta relación jurídica.

Con mucha timidez se publicó, el 14 de julio de 1943, un Reglamento para el personal de la Secretaría de - hacienda, precedente este de la futura legislación burocrá tica. El 12 de abril de 1934, se publicó "El Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil" dictado por el entonces Presidente de la República, General ABELARDO L. RODRIGUEZ.

Fue el primer paso serio de regulación de los de rechos de los trabajadores al Servicio del Estado, aún cuan do era manifiesta su inconstitucionalidad; por ello, su vi gencia fue fugaz. Sancionaba los derechos de percepción - del sueldo, conservación del cargo, ascenso, tratamiento --

con consideración, vacaciones y días de descanso, percepción de indemnizaciones y pensiones, etc. Esta disposición tenía el grave inconveniente de no ajustarse a lo dispuesto por la Constitución que previene la existencia de una Ley y no de una disposición reglamentaria. Sin embargo, llevó un aliento de tranquilidad y esperanza para la masa burocrática, sujeta a los vaivenes de los cambios políticos y a un desamparo legal.

En 1935, el Partido Nacional Revolucionario, formuló un proyecto de LEY DEL SERVICIO CIVIL, sintiéndose -- obligado dicho partido, hacia los empleados públicos que integran una gran parte de sus filas, para mejorar su situación y definir claramente sus derechos y obligaciones; a pesar de que el proyecto era superior a la reglamentación expedida en el Gobierno del General ABELARDO L. RODRIGUEZ, -- únicamente fue un intento que no mereció la aprobación legislativa, pero sirvió como antecedente para la elaboración del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el Diario Oficial de 5 de diciembre del mismo año, fecha esta última en que la burocracia consideró haber logrado una de sus más caras conquistas, para asegurar la estabilidad en el empleo del trabajador al servicio del Estado, reconocimiento de su antigüedad, existencia de un Tribunal para la resolución de sus controversias con el Estado, etc.

Es necesario reseñar especialmente, por tratarse de una Institución de jurisdicción para los conflictos burocráticos, que el proyecto de Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, exponía al respecto: "Debiendo conocer para la mejor garantía de los empleados -- un Tribunal de arbitraje especial y juntas arbitrales en cada dependencia del Ejecutivo Federal, colegiados y con inde

pendencia absoluta de la autoridad oficial de los Órganos - del Estado. Deberá integrarse por representantes del Ejecutivo Federal, de sus unidades burocráticas y con individuos designados de común acuerdo por los representantes oficiales de los trabajadores". (1) Aprobado este proyecto, al expedirse el estatuto en 1938 se creó el Tribunal de Arbitraje, como de revisión o de segunda instancia, pues los conflictos entre servidores del Estado y cualquiera de los poderes eran planteados primero ante Juntas Arbitrales, existiendo una en cada unidad burocrática.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, fue sustituido por el del 4 de -- abril de 1941, de contenido igual que el anterior. Con los estatutos de 1938 y 1941 fueron objetados de inconstitucionales, el 5 de diciembre de 1960, se adicionó el apartado - B) del Artículo 123 Constitucional. La Iniciativa del entonces Presidente Licenciado Adolfo López Mateos, entre -- otros aspectos señalaba: "Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias no habían -- disfrutado de todas las garantías sociales que el Artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores" (2)

Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos labora para Empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que estos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la

(1) OLIVARES TORO, JORGE.- "Manual de Derecho Administrativo" Edit. Porrúa, S.A. México, Pág. 342

(2) Ob. Cit. Págs. 342 y 343

función pública. Pero también es cierto que el trabajo no - es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de - la dignidad del hombre, de allí que deba ser siempre legalmente tutelado.

La Seguridad Social de los trabajadores al Servicio del Estado, se alcanzó en la Ley del 28 de septiembre - de 1959, publicada el 30 del mes y año, la cual creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Finalmente el 27 de diciembre de 1963, se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada al día siguiente, que es la disposición reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

Por mandato expreso, ese ordenamiento amplía su aplicación a los trabajadores de algunas Instituciones Públicas que el mismo enumera (Artículo 1o.), y en forma confusa adiciona "otros organismos descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos".(3) La ampliación al régimen de la Ley se ha realizado paulatinamente por disposiciones especiales consignadas en las Leyes orgánicas de algunas instituciones, aún - cuando en otros casos se previene textualmente la sujeción a la Ley Federal del Trabajo, o bien, queda una laguna jurídica que no ha podido llenar la jurisdicción.

El Artículo 8° del mencionado ordenamiento excluye del régimen burocrático a los empleados de confianza al Servicio del Estado, y por interpretación del precepto se - llega al extremo de hacer nugatorio para ellos, la garantía consignada en el Artículo 123 Constitucional, Apartado B) -

(3) Ob. Cit. Pág. 343

Fracción XIV, la cual previene que disfrutarán de las medidas de protección al salario.

Por resoluciones de incompetencia se les ha negado a dichos trabajadores de confianza, la posibilidad de recurrir tanto al Tribunal burocrático como a los Tribunales laborales, para que diriman los conflictos relacionados con esa garantía Constitucional, remitiéndolos a los tribunales ordinarios federales, considerando su relación de trabajo como un artículo o mercancía.

Creemos que la exclusión del "régimen" de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para los empleados de confianza a que se refiere el precitado Artículo 8° no significa en modo alguno orfandad de la jurisdicción burocrática que la misma Ley establece, limitada en el caso a la protección del Salario, como garantía fundamental de la existencia humana.

Al establecerse jurídicamente como relación de trabajo la del Estado y sus servidores, creándose las garantías sociales respectivas, otorgándoles derechos de bienestar y dignificación de su vida, al considerarse el esfuerzo del hombre al servicio del Estado, no como mercancía, sino como la substancia más valiosa de cualquier relación jurídica, se ha colocado en el mismo plano del derecho a todo trabajo humano realizado por prestatarios al servicio ajeno, independientemente de su naturaleza, forma de prestación o persona, que lo realice.

En México el siguiente paso legislativo será la codificación de un derecho general laboral, sin exclusiones arbitrarias de los legisladores o de los intérpretes de la Ley.

El Estado en ejercicio de la soberanía tiene en todo tiempo el derecho de transformar la estructura en la - cual está colocado su personal y por tanto, suprimir o crear empleos públicos como mejor se adapte a sus tareas. Así, - de acuerdo con el Artículo 73, Fracción XI de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión tiene facultad: "Para crear y suprimir empleos públicos de la federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones."(4)

Esa facultad con la cual el Estado puede arreglar su organización, debe ejercerse sin ocasionar perjuicios in necesarios o indebidos a los servidores del Estado y, en to do caso, tomar las providencias legales para remediar aquellos que se ocasionen.

Nuestra legislación considera varios casos:

a) Libre nombramiento y renovación de Funcionarios y empleados superiores que no provienen de elección po pular.

b) Señalamiento de condiciones para el desempeño de la función tal como un plazo en el ejercicio de la misma Y,

c) Inamovilidad en la cual para la separación - del servicio se requiere alguna de las causas especiales de remoción que señala la Ley, por medio de un procedimiento ju risdiccional ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Al respecto, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 27 de diciembre de 1963, publicada al día siguiente, en su Artículo 6° otorga la categoría de inamovible a los empleados de base, en el concepto de -- que su remoción debe ser por causas determinadas, ya que el cargo no es un bien de la pertenencia del servidor público. (4) Ob. Cit Pág. 345.

Ascender es subir en los cuadros de la administración pública a otras categorías administrativas que implican mayores derechos y obligaciones y una mejor remuneración, es el derecho de mejorar en la escala burocrática. El ascenso es una aspiración legítima del trabajador que desempeña eficientemente su labor, a mejorar en la condición de sueldo o salario y en las demás prerrogativas que rodean a un empleo. Es una forma de combinar el interés público del servicio que exige un trabajo eficiente y en interés privado del funcionario o empleado que ve coronados sus esfuerzos con nuevos elementos que mejoran su situación económica y social.

Los funcionarios y empleados tienen el derecho a ser mejorados en su escala burocrática (Artículo 123 inciso B) Fracción VIII). Son los méritos los que determinan ese derecho. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos que se otorguen en función con los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

En los sistemas de escalafón se intercalan varios elementos para un justo sistema de ascenso, como la libre elección se reduce a los empleados de confianza y a los del último lugar en el escalafón; la antigüedad resume el historial de un empleado, su curriculum vitae, y la capacidad, la idoneidad, para desempeñar el empleo.

DERECHO AL SUELDO O AL SALARIO

Es principio constitucional que toda persona que preste un servicio debe tener su justa remuneración (Art.5o) La reforma del Artículo 123 de la Constitución, fija las siguientes bases para el sueldo o salario de los Trabajadores Públicos.

"IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de ellos".

"En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general".

"A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo".

"Sólo podrán hacer retenciones, descuentos, deducciones o embargo al salario, en los casos previstos en las Leyes".

El Artículo 32 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado define el salario como "la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio del servicio prestado".

El salario será uniforme para cada una de las categorías de los trabajadores de base señaladas en la Ley y será fijado libremente por el Estado en los presupuestos de egresos respectivos.

VENTAJAS ECONOMICAS

Sobresueldos, sobrehaberés, honorarios, compensaciones, horas extras, gastos de representación, gratificaciones, aguinaldos, servicios especiales o extraordinarios, etc.

PRESTACIONES

Casas habitación, servicios de higiene, deportivos, culturales, artísticos, sociales, médicos, hospitales,

adquisición de bienes, etc.

DEBERES DE LA FUNCION PUBLICA

De acuerdo con nuestra legislación, tanto en la Constitución como en diversas Leyes administrativas se consignan los deberes del Funcionario, la Ley hace una enumeración de los principales deberes en su Artículo 44.

Son obligaciones de los trabajadores:

1. Desempeñar sus labores con intensidad, cuidado - y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las Leyes y Reglamentos respectivos;
2. Observar buenas costumbres dentro del servicio;
3. Cumplir con las obligaciones que les impongan - las condiciones generales del trabajo:
4. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;
5. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros:
6. Asistir puntualmente a sus labores;
7. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de - los edificios o lugares de trabajo; y
8. Asistir a los Institutos de Capacitación, para - mejorar su preparación y eficiencia.

DEBER DE PRESTAR LA PROTESTA LEGAL

El Artículo 128 de la Constitución impone:

"Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo, prestará la protesta - de guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanen".

El Artículo 130 de la propia Constitución previene:

"La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la Ley."

La protesta legal es una forma para comprometer públicamente a los funcionarios y empleadós públicos y para derivar de ella, las responsabilidades en que incurran.

DEBER DE PRESTAR EL CARGO

El funcionario o empleado público es la persona física que realiza los propósitos contenidos en los órganos administrativos. Por ello, el principal deber del trabajador público es prestar sus servicios en cumplimiento de las funciones del cargo para el que ha sido designado.

Una persona es designada para el cargo público - en atención a su competencia, capacidad, moralidad y actividad. Lo contrario es ocasionar un perjuicio tanto a la administración como a los particulares.

DEBER DE DILIGENCIA

Este deber implica prestar sus servicios personalmente y en las condiciones que el servicio lo requiere.

La Ley obliga al empleado a desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados.

El Funcionario debe consagrarse al servicio de - una manera exclusiva, respetar el derecho de los particulares gobernados por el principio de igualdad de ellos frente al servicio. El empleado debe ser independiente frente a -

los intereses particulares, materiales, políticos, o religiosos.

DEBER DE OBEDIENCIA JERARQUICA

Es un deber del empleado someterse a la dirección de sus jefes y obedecer las órdenes jerárquicas.

Uno de los deberes esenciales de la función pública es la obediencia a los superiores. Este poder de dar órdenes es lo que se llama poder jerárquico, que comprende también el poder de anular o reformar los actos del inferior aún por simple inoportunidad.

Tienen el deber de obediencia todos los Funcionarios y empleados que se encuentren en una relación de jerarquía. La obediencia es debida únicamente a los superiores que forman parte del mismo servicio.

En principio el inferior debe obedecer las órdenes del superior. Si aquel enjuiciara constantemente los actos de éste, la Administración Pública sufriría un desquiciamiento por la falta de unidad en la determinación y en la acción. Por excepción pueden darse órdenes notoriamente ilegales, que entrañan la comisión de un delito y entonces opera lo dispuesto en el Código Penal que establece la excluyente de responsabilidad al "obedecer a un superior legítimo en el orden jerárquico aún cuando su mandato constituya un delito si esta circunstancia no es notoria, ni se prueba que el acusado la conocía. (Art. 15 Fracción VII)

DEBER DE FIDELIDAD

El deber de fidelidad llamado también secreto profesional de los Funcionarios y empleados Públicos, impli

ca guardar reserva en los asuntos de que tenga conocimiento con motivo de sus labores administrativas. Se requiere la reserva principalmente en determinados ramos de la administración, en que se puede poner en peligro al propio Estado o al interés público, como en los casos de secreto diplomático, militar, fiscal o médico. A esto se refiere la Ley cuando impone a los empleados la obligación de guardar reserva en los asuntos de que tengan conocimiento con motivo de su trabajo. (Art. 44 Fracc. IV)

DEBER DE SEGURIDAD

El deber de seguridad trata de evitar la ejecución de actos que pongan en peligro la vida o pertenencia del empleado o de sus compañeros. Algunas actividades administrativas son particularmente peligrosas como el manejo de armas, explosivos, sustancias y demás elementos que exigen un cuidadoso manejo. El Artículo 44 de la Ley en la Fracción V, establece como obligación burocrática "Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros".

DEBER DE DESINTERES

Los funcionarios no deben tener interés material de cualquier clase que éste sea, en los actos, adjudicaciones o administración pública en general, donde tenga o tuviere responsabilidad y vigilancia de los mismos. La función pública exige un completo desinterés de carácter patriótico que sirva de estímulo a una eficiente labor. La actividad del servidor público no debe derivar de dádivas, influencias, recomendaciones, y demás actos indebidos que las leyes sancionan.

DEBER DE LEALTAD A LA NACION MEXICANA

El deber de lealtad a la Nación es una exaltación de orgullo y nobleza del funcionario o del empleado por servir a su patria a la que desea ver grande y respetada. En México es la consecuencia de haber nacido mexicano.

Este deber de lealtad indebidamente manejado por los gobernantes, es factor peligroso para las libertades fundamentales del hombre, cuando se confunde con la adhesión forzada de las ideas políticas de un régimen, incluso atentatorio de los derechos humanos.

DEBER DE RESIDENCIA

El empleado tiene el deber de residir en el lugar en que se presten los servicios y de permanecer en sus funciones el tiempo fijado. El nombramiento debe contener el lugar en que el empleado debe desempeñar sus servicios. (Art. 15 Fracción VI).

Se ha pretendido con frecuencia, el traslado inmotivado de los empleados a otros lugares distantes del lugar señalado para el ejercicio de sus funciones. Al respecto deben distinguirse los casos graves de emergencias y calamidades públicas en que la administración pública puede movilizar a su personal, de los casos normales que comprenden una residencia fija de acuerdo con el servicio.

OTROS DEBERES

En la ley se señalan otros deberes, como observar buenas costumbres durante el servicio y cumplir con las obligaciones que le impongan las condiciones generales de trabajo.

1.2 FUNCIONARIOS Y SERVIDORES

FUNCIONARIO, en forma simplista, es aquel que -- desempeña funciones públicas, mediante las cuales el Estado realiza su actividad.

FUNCIONARIO ADMINISTRATIVO, es el que desarrolla funciones por las cuales la administración cumple su finalidad.

A través de ellos, la administración pública se hace pensamiento, voluntad y actividad. El concepto de funcionario es variable en el tiempo y en los diferentes países. Se le matiza con diversas denominaciones. No hay -- pues una definición única de funcionario. Su situación no es la misma en todas partes, la situación jurídica del Funcionario está siempre ligada a un Estado determinado y no -- puede considerarse fuera de este Estado, de su historia, de su legislación, y de la jurisprudencia de sus tribunales. En seguida examinaremos las doctrinas que existen para poder caracterizarlo y haremos la distinción con el término -- EMPLEADOS.

I. La escuela francesa del servicio público hace girar la determinación del concepto de funcionario en torno a ese elemento.

En la tesis de DUGUIT, el Estado se forma por la oposición de gobernantes y gobernados y engloba dentro de los primeros, o sea a los gobernantes, a los agentes propiamente dichos, y al respecto dice, "Los gobernantes detentan -- la fuerza, exteriorizada según su propia voluntad individual; ni en el Estado ni en la Nación hay voluntad. En cambio los Agentes obran acomodándose en sus funciones a los -- gobernantes y a la Ley. La jerarquía en que se hallan en-

quistados, arranca de los gobernantes". (6)

Agrega que se debe entender por Agente Funcionario - aquel que participa normal y permanentemente en el funcionamiento del servicio público.

La crítica a la noción tradicional de servicio público, y a la consideración de que no toda actividad de la Administración tiene ese carácter, hacen resquebrajar el concepto del profesor de Burdeos.

Se pretendió corregir el defecto de la anterior definición, señalando que es requisito esencial para el funcionario el que forme parte de los cuadros permanentes de la Administración, es decir, que el empleo, función o servicio, sea permanente, normal, ordinario y no creado transitoriamente. De esa suerte se complementó el concepto diciendo - que el Funcionario es el individuo investido de un empleo o función permanente y que colabora en el funcionamiento de un servicio público.

Otra corriente de la doctrina francesa señala que, - además de la aceptación del nombramiento para un cargo determinado que confiere la administración, el funcionario colabora de una manera continua en la gestión de la cosa pública, debiendo participar en el ejercicio del poder público, efectuando actos de autoridad conferidos por elección o por designación. Independientemente de lo anterior en una fórmula ambigua y general, DUGUIT y JEZE han dicho que cualquiera que sea la naturaleza jurídica de los actos que realicen los funcionarios, ello no cambia su calidad, bastando únicamente participar en el Servicio Público conforme a un régimen jurídico especial.

Tanto la jurisprudencia, la legislación y las tesis - doctrinales modernas en Francia han coincidido en señalar - como elementos del Funcionario:

- a) Permanencia en el empleo. Se excluyen a los que por -- cualquier forma sean ocupados por la administración en forma transitoria.
- b) Integración de un cuadro. Este es en una categoría de empleos fijados por las leyes y reglamentos en forma je rarquizada, logrando su integración por la operación ju rídica de la titularización y
- c) Participación, en un servicio público. También se exclu yen como funcionarios a los que excepcionalmente lo de sarrollan o a los que en forma particular lo realizan, - así como al personal de los servicios públicos indus-- triales y comerciales.

Como existen varias categorías del personal de - la administración, se ha señalado que los funcionarios desem ñan las más importantes de esas categorías.

La propia doctrina distingue al Funcionario de - los Agentes auxiliares, en que estos últimos constituyen - una categoría especial. Además para las corrientes france sas que venimos analizando, al lado de los funcionarios que se encuentran en una situación estatutaria y reglamentaria, existe personal de la administración vinculado por un con-- trato.

En un concepto reciente se ha definido al Agente Público como "Toda persona que colabora en un servicio públi co en la administración y a quien se aplica un estatuto pú blico" y, al Funcionario, como "Aquel que ha sido titulari-

zado en un empleo permanente comprendido en los cuadros de una administración pública y que colabora en la gestión de un servicio público en administración directa". Se agrega como categoría especial al auxiliar, que es temporal en la gestión del servicio público sin estar titularizado, llamándole "de segunda zona".

II. En la DOCTRINA GENERAL ITALIANA, Órgano es sinónimo de oficio y en nuestro estudio especial, se distinguen oficios públicos principales y oficios públicos auxiliares, los primeros representan la voluntad del ente público y los segundos se concretan a tareas preparatorias.

Dentro de la propia corriente italiana se considera que el funcionario se determina por la relación que guarda con el Estado, ya formando su voluntad o simplemente representándolo, y los Empleados se definen por la naturaleza de su actividad, que implica la prestación de un modo permanente y para fines profesionales.

III. LA DOCTRINA ALEMANA no tiene un concepto preciso de funcionario o de empleado. Supone para el personal de la administración, la existencia de un contrato en que el Estado declara su voluntad de tomar a una persona a su servicio y en consentimiento del particular para ello, agregando las notas de abnegación y fidelidad.

IV. EN MEXICO existe una verdadera anarquía terminológica en su legislación y conceptos variables en la jurisprudencia.

Los tratadistas distinguen el concepto de funcionario y empleado diciendo:se ha señalado como una distinción entre el concepto de FUNCIONARIO y el de EMPLEADO - la de que el primero supone un cargo especial transmitido -

en principio por la Ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que en el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de la función pública, de tal manera que examinando cada uno de los casos enumerativamente fijados por los preceptos a que nos referimos en un principio, se encuentra que todos ellos tienen ese carácter representativo que los coloca como intermediarios entre el Estado y los Particulares, en tanto que indudablemente existen al lado de ellos todo el conjunto de Agentes de la Administración que sólo guardan la relación interna con el servicio para auxiliar a los representantes en el ejercicio de sus facultades, o bien, se denomina Agente Público, Funcionario o Empleado a todo individuo ligado voluntariamente a una persona de derecho público, para el cual desempeña una función pública cualquiera, de naturaleza permanente y no accidental.

Además de que aceptamos el anterior concepto, por nuestra parte consideramos que, el Funcionario, es la persona que desempeña una actividad pública, debiendo estar comprendido en los cuadros del personal de la administración, pero su principal característica es la de tener una responsabilidad pública y, por tanto, está sujeto en forma inmediata a la opinión del pueblo, en el ejercicio de la función que desempeña con carácter de autoridad. La sociedad espera que desarrolle su actividad con eficiencia y legalidad, que defienda los intereses colectivos en la mejor forma posible y que en supremo esfuerzo de concentración sepa captar los anhelos e inquietudes sociales, dándoles la satisfacción adecuada. Por ello, también están expuestos de continuo a la crítica pública.

En cambio el EMPLEADO, sólo tiene una relación inter

na con la unidad burocrática a la que pertenece y, aún cuando su responsabilidad también es pública, lo es en forma interna con la administración.

Por lo que respecta a la legislación, "escribe acertadamente STAINOF que no puede transplantarse sin reserva - las definiciones y elementos que un sistema de legislación positiva ha elaborado para determinar qué es un funcionario, a otro país en que el sistema de Derecho Positivo puede haber dado importancia a otros elementos para fijar la noción de Funcionario". (7)

En la legislación positiva mexicana encontramos una gran confusión terminológica, lo cual, agudiza el problema - de determinación conceptual. Así, la Constitución General de la República hace referencia a los funcionarios y empleados en sus Artículos 80, 89, 108, 114, habla de Altos Funcionarios en sus Artículos 110 y de Funcionarios y Empleados en el Artículo 111, de Servidores Públicos en el Artículo 123, así como de cargos de confianza, este último que interpretado a contrario sensu da origen a cargos de base. La Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de - la Federación alude a funcionario y empleados, y hace una - enumeración de los altos funcionarios, siguiendo los lineamientos de los preceptos Constitucionales en que se apoya. La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, divide a éstos en trabajadores de base y de confianza, haciendo una enumeración de los primeros o incluyendo en la enumeración a algunas de las Instituciones descentralizadas y des- concentradas. La Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, mantiene el concepto de trabajador del Estado y considera como personas que sirven a la propia administración, sin darles la característica de tra-

(7) Ob. Cit. Pág. 336

bajadores al servicio del Estado a los que están sujetos a contrato de la legislación común, a los que perciben emolumentos mediante honorarios y a los de servicios eventuales. La jurisprudencia mexicana ha agregado a los términos anteriores el de Servidores de la Nación.

FUNCIONARIOS DE HECHO

El problema de los funcionarios de hecho está planteado desde el fragmento BARBARIUS PHILIPPUS, del Digesto de ULPIANO, en el que se señala que Barbarius, esclavo fugitivo, obtuvo la dignidad de PRETOR no pudiendo ocupar cargo público por su calidad de esclavo y se le da validez a su actuación.

Cuando se hace referencia al funcionario de hecho, se comprende dentro del campo del ejercicio irregular subjetivo de la Función Pública, en la que el agente no tiene el requisito fundamental exigido por la Ley, es decir, - existe irregularidad en la calidad del autor del acto.

En otros términos, se trata de examinar los problemas de quien desempeña un cargo público, faltándole algún requisito fundamental para su designación o prolongando el tiempo de su ejercicio, de tal suerte, que no se le puede considerar como funcionario de derecho, y sin embargo, - ejerce funciones públicas.

Al ejercer la actividad pública no presenta diferencia con la que realiza el funcionario de derecho, en apariencia son iguales difiriendo en la calidad de los sujetos de la misma.

1.3

SU DESIGNACION

Modo de elegir o designar a las personas que deben ejercer el poder público.

No habiendo hombres designados por la naturaleza para representar a la sociedad, o para ejercer la soberanía en nombre de ésta, es necesario designar a los que deben ejercer tales funciones.

Debe hacerse la designación por todos aquellos que delegan su derecho colectivo en la persona designada, como los que hacen esta delegación son todos los hombres capaces de distinguir lo bueno y lo justo, de lo malo y lo injusto en el orden político, es claro que todos ellos deben designar a los individuos a quienes confían el ejercicio de su derecho

En consecuencia, el único medio legítimo autorizado por la naturaleza para designar a las personas en quienes el pueblo deposita el ejercicio de su soberanía, es la elección popular.

Es casi imposible que para ésta se pongan de acuerdo todas las personas que deban intervenir en ella, y no habiendo motivo para suponer que la elección hecha por un individuo sea más acertada que las que hagan otras, es indispensable atenerse a la que haga el mayor número de individuos, porque instituyéndose el poder público en beneficio de la sociedad, cuando toda ella no pueda ponerse de acuerdo en uno de los puntos que afectan sus intereses, es indispensable atenerse a la opinión del mayor número. Así se tendrán probabilidades de obtener el bien para la mayor parte de los miembros de la sociedad.

CONDICIONES QUE SE REQUIEREN PARA SER FUNCIONARIO PUBLICO

En nuestro País, la Constitución establece en forma clara los requisitos que se deben reunir para poder serlo, y consagra en los Artículos 56, 58, 77, 83, 87, 93, 94 y 121 cuales son las condiciones que debe reunir todo aquel que aspira un puesto de Funcionario Público.

Las condiciones son:

1. CONDICION POLITICA
2. EDAD
3. VECINDAD Y RESIDENCIA
4. CONDICION RELIGIOSA
5. CONDICION CIENTIFICA
6. JURAMENTO O PROTESTA

La condición que en términos generales exige la Constitución en todos los individuos que desempeñen cargos públicos, es la de la ciudadanía. Los miembros del cuerpo legislativo Diputados y Senadores; los individuos de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República y sus auxiliares los Secretarios del Despacho, deben ser, sin excepción ninguna, ciudadanos mexicanos.

Esta condición es tan racional como indispensable en los Funcionarios Públicos, porque importando la ciudadanía la capacidad necesaria para ejercer los derechos políticos, para tomar parte en los negocios públicos, es indudable que el que carezca de esta condición, no puede buenamente desempeñar los cargos del orden público para cuyo ejercicio se requiere esencialmente la capacidad.

Para los cargos de Presidente de la República, -

Secretario del Despacho, miembros de la Suprema Corte de -
Justicia, Diputados y Senadores, la Constitución exige la -
Ciudadanía por nacimiento.

Los depositarios del Poder Legislativo representan la razón, la inteligencia de la sociedad; su misión se reduce a descubrir y determinar la verdad absoluta, hasta -
donde sea posible encontrarla, consignándola bajo la forma de Ley.

Materialmente hablando la función legislativa -
es precisamente la creadora de la norma jurídica, de la regla de derecho con sus características propias; generalidad, abstracción, permanencia e imperatividad.

La función administrativa podemos considerarla siguiendo a León Duguit como aquella función por la cual, -
el Estado ejecuta actos jurídicos, es decir, expresa una voluntad al efecto de crear una situación de derecho subjetivo, aunque hay una serie de autores para quienes toda decisión tomada dentro de los límites del derecho subjetivo y -
sin alterarlo forma parte de la actividad administrativa.

En lo personal considero que los funcionarios -
del orden administrativo, ejecutan las Leyes haciendo efectivas en la práctica las determinaciones del cuerpo legislativo. Para esto, más que una buena inteligencia, se necesita solicitud y esmero que inspira el amor patrio para no hacer una aplicación inconsiderada de las leyes para ejecutar las con el tino y prudencia que se necesita, para no comprometer ni el bienestar individual de los hijos del país, ni los intereses y derechos de la Nación.

Al tratar de ponerse en práctica o aplicar esas mismas leyes, se necesitan condiciones análogas a las que -
hacen de los padres de familia, los únicos seres capaces de

ejecutar en sus hijos las reglas y preceptos convenientes - para su buena educación y crianza, condiciones que con rarisimas excepciones, sólo pueden encontrarse en los que por - naturaleza son hijos del país y no en los que lo son por - una ficción legal.

2. La edad que conforme a los preceptos Constitucionales se necesita para desempeñar cargos públicos, varía según la importancia de estos.

Los cargos de Diputado y Secretario de Despacho, pueden desempeñarse a los 25 años, porque a esta edad, bajo la influencia de nuestro clima, las facultades intelectuales están ya en perfecto estado de desarrollo, porque los - Diputados, representantes cada uno de ellos de una corta -- fracción del pueblo pueden conocer muy bien los intereses - de ésta, sin necesidad de alcanzar una edad más avanzada; y los Secretarios del Despacho, verdaderos auxiliares del Presidente de la República, no pueden legalmente hacer cosa alguna sin el acuerdo y aprobación de este funcionario.

Los Senadores, representantes cada uno de ellos de los intereses políticos de un Estado, deben conocerlos - con alguna perfección, para lo cual es necesario más tiempo que para conocer los de una fracción de ese mismo Estado, y por eso la Constitución fija la edad de 30 años para poder desempeñar dicho cargo.

Para el desempeño de los cargos de Presidente de la República e individuos de la Suprema Corte de Justicia, la Constitución exige la edad de 35 años, cosa muy justa y muy prudente, si se atiende a que las funciones de uno y -- otros son eminentemente prácticas; versan siempre sobre objetos cuya importancia y gravedad pueden comprometer los intereses más sagrados de la República y los derechos del hombre y del ciudadano.

Para el ejercicio acertado de esas facultades se necesita circunspección, sabiduría y sobre todo una conciencia y dilatada experiencia en los negocios públicos; - circunstancias que solo puede dar la edad en cuyo transcurso se hayan adquirido.

3. La Constitución exige en los Diputados el requisito de que sean VECINOS DEL ESTADO o territorio que hace la elección. En la práctica, el requisito de vecindad para ser electo diputado no ha tenido aplicación alguna. En todos los Congresos que han funcionado desde el año de 1857, en que se instaló el primero, hasta hoy, no ha habido uno solo en que dejen de figurar 40 o 50 Diputados que no son vecinos de los Estados que los ha elegido.

Sólo en un caso, en que pasiones ruines movidas por intereses bastardos se ensañaron contra un individuo, se negó a éste la entrada al Congreso, bajo el pretexto de que carecía del requisito de la vecindad.

El Artículo 82 exige como condición para ser Presidente de la República, la residencia en el país al tiempo de verificarse la elección.

El principio es bueno, porque la residencia en país extranjero, suele debilitar el amor patrio, creando ciertas relaciones políticas que serían peligrosas en el Jefe de la República. Consignado en términos absolutos, es injusto. Los ciudadanos que en servicio de su patria se ausentan de ella por algún tiempo, no están comunmente expuestos a semejantes peligros, porque el orgullo legítimo de representar o servir oficialmente a su país en el extranjero y el decoro y circunspección de las personas a quienes se -

confían tales cargos, con otras tantas garantías de que no contraerán relaciones ni compromisos que pongan en peligro los derechos, los intereses, la honra o la dignidad de la República.

Debería exceptuarse de esta prohibición a los ausentes en servicio de la República. Es verdad que en la excepción quedarían comprendidos Cónsules, Agentes Mercantiles, y otros servidores públicos, acaso menos caracterizados cuyos servicios no son tan importantes que merezcan esa distinción; pero también lo es que tales personas no serán electas jamás para desempeñar tan elevado cargo.

Puede afirmarse con toda seguridad que será muy raro el caso en que un Ministro Plenipotenciario u otro servidor del país igualmente caracterizado, sea electo Presidente de la República, pero es justo no privarles del derecho de serlo, y es además conveniente no dar un ejemplo de ingratitude tal vez estéril, recompensando un servicio público con la privación de un derecho político.

4. Para ser electos Presidente, Senadores, o Diputados la Constitución exige el requisito de NO PERTENECER AL ESTADO ECLESIASTICO.

5. Para poder ser electo INDIVIDUO DE LA SUPREMA -- CORTE DE JUSTICIA, la Constitución exige una condición científica: la de ser instruido en la ciencia DEL DERECHO; pero como el mismo artículo dispone que esa instrucción deba ser a juicio de los electores, la condición es inútil y redundante, porque sea quien fuere la persona en quien recaiga - la elección, esta tiene que respetarse, porque debe suponer se, sin ser posible otra cosa, que la persona en quien se hizo es instruida en la ciencia del derecho a juicio de los

electores.

Lo más acorde y más conveniente hubiera sido, su puesta la necesidad de esta condición científica, disponer que sólo pubieran ser electos individuos de la Suprema Corte, los profesores de Derecho que durante un tiempo determinado hubieran ejercido esta profesión.

6. Conforme a la Constitución, es condición indispensable para desempeñar cualquier cargo público, hacer previamente una PROTESTA SOLEMNE DE GUARDAR LA CONSTITUCION y leyes que de ella emanen; y para el desempeño de los cargos el Presidente de la República o individuos de la Suprema Corte de Justicia, exige que dicha protesta se haga bajo la fórmula expresada en dicha Constitución.

Debieran abolirse las formas inútiles de las protestas y juramentos, puesto que los hombres honrados y de conciencia, cumplen con sus deberes sin necesidad de jurar ni protestar cosa alguna; mientras que las personas inmora- les o perversas faltan al cumplimiento de ellos a pesar de cuantos juramentos y protestas se les haya exigido.

MODO DE ELEGIR Y DESIGNAR A LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

Son siete los principios que se observan para la elección, designación y duración de los Funcionarios Públicos y son:

1. Principio de elección popular
2. Observaciones sobre la aplicación en la práctica
3. Elección de Senadores
4. La cuestión práctica sobre la elección de --
Presidente
5. Secretarios del Despacho.

electores.

Lo más acorde y más conveniente hubiera sido, supuesta la necesidad de esta condición científica, disponer que sólo pudieran ser electos individuos de la Suprema Corte, los profesores de Derecho que durante un tiempo determinado hubieran ejercido esta profesión.

6. Conforme a la Constitución, es condición indispensable para desempeñar cualquier cargo público, hacer previamente una PROTESTA SOLEMNE DE GUARDAR LA CONSTITUCION y leyes que de ella emanen; y para el desempeño de los cargos el Presidente de la República o individuo de la Suprema Corte de Justicia, exige que dicha protesta se haga bajo la fórmula expresada en dicha Constitución.

Debieran abolirse las fórmulas inútiles de las - protestas y juramentos, puesto que los hombres honrados y - de conciencia cumplen con sus deberes sin necesidad de jurar ni protestar cosa alguna; mientras que las personas inmorales o perversas faltan al cumplimiento de ellos a pesar de cuantos juramentos y protestas se les haya exigido.

MODO DE ELEGIR Y DESIGNAR A LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

Son siete los principios que se observan para la elección, designación y duración de los Funcionarios Públicos y son:

1. Principio de elección popular
2. Observaciones sobre la aplicación en la práctica
3. Elección de Senadores
4. La cuestión práctica sobre la elección de Presidente.
5. Secretarios del Despacho.

6. Duración de los Funcionarios Públicos

7. Reelección

1. El principio de ELECCION POPULAR adoptado -- por nuestra Constitución como medio para designar a los individuos que deben ejercer el poder público, es el único - que legítimamente puede emplearse para tal objeto, porque - no habiendo hombres creados o indicados por la naturaleza - para regir o gobernar a los demás y siendo el ejercicio del poder público una delegación que el pueblo hace de una parte de sus derechos políticos para que los ejerzan determinadas personas, es evidente que el pueblo y sólo el pueblo puede tener facultad para designar a tales personas.

Este principio tan racional, tan justo y tan sencillo reconocido ya por todos los pueblos civilizados de la tierra no podía ser desconocido del mexicano, que es sin duda uno de los que van a la vanguardia del progreso en materia de principios de libertad, y lo encontramos consignado en los Artículos Constitucionales (41 y 60).

2. Los Legisladores Constituyentes al aplicar - este principio restringieron el derecho del pueblo, imponiendo la condición de que todas las elecciones fueran indirectas, de que el pueblo en ningún caso, pudiera nombrar - por sí mismo a sus representantes, sino que se valiera siempre de intermediarios o tutores que fueran los intérpretes de su voluntad, cuando es absolutamente inútil tal interpretación, supuesto que el pueblo, puede por sí mismo revelar su voluntad esencialmente en estos casos en que no se trata de cuestiones complicadas y difíciles, sino sólomente de designar uno o más individuos. El principal de los pretextos que se alegan como razones contra la elección directa, es -

el de que los pueblos pueden fácilmente ser seducidos o engañados, en cuyo caso el resultado de las elecciones sería la expresión verdadera de la voluntad popular.

Ocurre desde luego la idea de que si los pueblos pueden ser engañados o seducidos al elegir funcionarios públicos, pueden serlo también al designar los electores que deben nombrarlos, y en este caso nada se ha ganado con la elección indirecta, si no es duplicar el peligro del engaño o seducción, ejercidos en el pueblo al nombrar electores, y en estos al designar funcionarios públicos.

La verdad es que las influencias del poder y de los círculos políticos, pueden ejercerse más fácilmente concentrándose sobre un pequeño grupo de electores, que teniendo necesidad de influir sobre las masas populares. Por esto se prefiere la elección indirecta, y no porque ella asegure el triunfo de la voluntad del pueblo.

La elección de Diputados y de Presidente de la República debe ser en escrutinio secreto; y para la de Senadores e Individuos de la Suprema Corte de Justicia no se exige tal condición.

La única condición que se alega en favor del escrutinio secreto, consiste en que los electores no disfrutaban de completa libertad, si tuvieran que emitir sus votos públicamente, ante personas que en ellos ejercieran alguna influencia.

Este débil fundamento desaparece ante la consideración práctica de que en los escrutinios secretos, las personas de mayor influencia, los más hábiles, o los más diestros, se apoderan de las cédulas y las cambian materialmen-

te por otras preparadas al efecto, o recitan al leerlas, -- los nombres de las personas por las que se interesan, sea - cual fuere el que conste en ellas, sin que ni los electores ni el público puedan descubrir el engaño.

Esta circunstancia, unida a la excesiva intervención que por la Ley de 12 de febrero de 1857, se da a la autoridad pública en todos los actos electorales, dan por resultado que lo que entre nosotros se llama pomposamente -- elecciones populares, no sean más que nombramientos de órden suprema.

3. La ELECCION DE SENADORES, debe ser popular - conforme al precepto Constitucional; pero la declaración o la misma elección, en caso de que ninguno de los candidatos obtenga mayoría absoluta en la elección popular, debe hacer la la legislatura del Estado respectivo. El se compone de representantes, no del pueblo, sino de las entidades federativas, que organizadas conforme a sus respectivas Constituciones, son los Estados de la Federación Mexicana y tienen su representación natural y legítima en los depositarios de sus poderes públicos.

Es muy justo y muy lógico que el pueblo, los ciudadanos nombren por sí mismos a sus representantes en los - poderes de la Unión. Los representantes del pueblo son los Diputados, y deben por consecuencia ser nombrados por el - pueblo mismo.

Los Senadores son representantes de entidades políticas que se llaman Estados, y de los derechos e intereses generales de esas entidades, y no de los individuos que habitan en su territorio y cuyos derechos e intereses en cada uno de los distritos o fracciones que los constituyen, -

pueden estar en oposición entre sí o con los generales del Estado.

La elección de Senadores debe hacerse, por la Entidad Federativa, por la persona moral a quien representen.

Esta Entidad, esta persona, es el Estado que personificado legítimamente en sus poderes públicos, a quien debe confiarse la elección de sus representantes, ya para que la hagan por sí mismos, ya para que designen el modo de hacerla, que a su juicio, sea más conveniente a los derechos e intereses del mismo Estado.

4. En los Congresos 2° y 5° Constitucionales se suscitó una cuestión sobre si para ser electo Presidente -- eran necesarios los votos de la mayoría de todos los electores, que deben concurrir a esta elección, o bastaba la mayoría de votos de los electores que realmente concurren a -- ella. Por frívola y trivial que sea esta cuestión, el Congreso la resolvió declarando en ambos casos, legítimamente electo Presidente de la República al individuo que había obtenido la mayoría de los votos emitidos, aunque ellos no -- eran mayoría de los que debían haberse emitido.

5. No es posible comprender si los Secretarios del Despacho son verdaderos funcionarios públicos, que en nombre de la Nación ejercen ciertas facultades o funciones, o son pura y simplemente auxiliares confidenciales del Presidente de la República.

De ello nace un dilema indeclinable que hace incompatibles dos preceptos Constitucionales. O los Secretarios del Despacho ejercen por sí funciones públicas en representación del pueblo, y en este caso el pueblo debe ser

quien los designe; o no ejercen funciones públicas sino solamente confidenciales, y en este caso, el pueblo, la Nación, no tiene derecho para tomarles cuenta de lo que haga por su conducto, el único que ejerce funciones públicas en nombre del pueblo, el único que lógicamente puede ser responsable de lo que haga, porque es el único que tiene facultad para hacer o no hacer, es el Presidente de la República.

El Artículo Constitucional que faculta al Presidente para nombrar o remover libremente a los Secretarios - del Despacho, es incompatible con el sentido de la Constitución que los hace responsables ante el pueblo por su conducta en ejercicio de facultades que el pueblo no le confía.

6. Los Funcionarios Públicos de la Federación, - deben durar en ejercicio de sus respectivos cargos un tiempo que la Constitución prefija, excepto los Secretarios del Despacho cuya duración depende exclusivamente de la voluntad del Presidente de la República.

Es una consecuencia necesaria de la naturaleza - perfectible de la Sociedad, el que sus representantes sean los más aptos y dignos para el objeto, a juicio del pueblo, y esto sólo se realiza reservándose el mismo pueblo el derecho de sustituirlos por otros mejores. Los Diputados vienen a representar la unión de los derechos e intereses de - los individuos, derechos e intereses transitorios como el - hombre, y frecuentemente mutables como por su naturaleza lo es el hombre mismo.

De aquí nace la necesidad de que los representantes de esos derechos e intereses duren poco tiempo en ejercicio de su encargo; porque los representantes del interés de hoy, tal vez no sean los más a propósito para representar y defender el de mañana.

CAPITULO II

- 2.1 CARACTERISTICAS DE LA PATOLOGIA
- 2.2 AUTORIDAD Y AUTORITARISMO
- 2.3 USO INDEBIDO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES DEL
SERVIDOR PUBLICO

2.1 CARACTERISTICAS DE LA PATOLOGIA

Primeramente trataré de explicar el significado gramatical de la palabra "Patología", la cual deriva del -- griego Páthos que significa dolencia y Logos que significa tratado; y se le define como: "La rama de las ciencias biológicas (botánica, medicina y zoología) que estudia las causas de las enfermedades y la fisiología de los organismos -- que las padecen" (8).

La patología se podría definir también como el estudio de las enfermedades, de lo cual se deduciría que el -- patólogo es el médico especializado en uno o más de esos -- campos, con miras a los aspectos de laboratorio de la enfermedad.

El principal objetivo que persigue el estudio de las patologías es el de identificar los factores que determinan la frecuencia y las características propias de las enfermedades del hombre, sin embargo es interesante ensayar -- acerca de las enfermedades políticas que hace ya mucho tiempo vienen sufriendo las organizaciones humanas.

Frecuentemente se habla de democracia y libertad como de situaciones establecidas para cuyo disfrute no es -- necesario realizar ningún esfuerzo. Esto no es más que el resultado de una falta de conciencia sobre los derechos y -- obligaciones que condicionan la vida, de un régimen de libertades. Cualquier clase de vida social exige restricciones, de la misma manera que se plantean situaciones electivas que pueden conseguirse de una manera u otra. Tanto la

(8) Diccionario Enciclopédico Salvat.- Editorial Salvat Editores, S.A. Barcelona 1976, Pág. 2569, Tomo 9

tiranía como la libertad son producto de instituciones; pero el problema fundamental radica en el espíritu, forma o manera de las instituciones del gobierno y de como funcionan éstas. Es por ello que un régimen de libertad no puede ser un resultado gratuito de las circunstancias sino un producto del esfuerzo permanente, de la participación ciudadana en los procesos del gobierno y de una responsabilidad compartida con las instituciones públicas sobre el buen funcionamiento de estos organismos y los lineamientos éticos que deben dirigirlos.

Creemos que los funcionarios públicos deben tomar conciencia de que al asumir el cargo, deben ser verdaderos funcionarios públicos y que no deben buscar en ello caminos de privilegio, ni de comodidad, deben aspirar a los cargos públicos con el mayor sentido de comprensión de lo que debe ser la función pública pero no solo comprenderlo sino saber instrumentarlo y practicarlo. Por ello los funcionarios públicos no deben ser hombres impreparados moral e intelectualmente, gente que solo ve en el cargo la oportunidad para el privilegio, la comodidad, el enriquecimiento.

El funcionario público debe vivir con el mayor decoro posible; que tenga los modos de vida suficientes para emplear sus energías, sin grandes angustias, al consagrarse a servir a los demás, pero que quien haya nacido con otra vocación distinta dentro de la variedad de oficios humanos no intervenga en la política por que para ello se debe exigir un amplio margen de desinterés, que sólo se preocupen por entender con claridad los problemas del pueblo y que traten de encaminarlos hacia la solución en forma recta y Constitucional de los mismos. Quien no tenga un amplio margen de desinterés, y llegue a los cargos públicos pensando en los intereses personales, nunca podrá avocarse a la solución de los problemas que aquejan al pueblo, sólo se preoc

pará por disfrutar de los privilegios que su cargo le brinda y de allegarse a la riqueza que ambiciona haciendo a un lado su responsabilidad, y la confianza que se depositó en él al nombrarlo Funcionario Público.

Técnicamente no existe razón alguna para que la actividad administrativa del Estado no se realice en condiciones óptimas de eficiencia y productividad. Si dispone de la suma de recursos financieros suficientes para los fines que se propone ya sea de origen crediticio y fiscal, si pone en práctica métodos idóneos de organización y si seleccionan sus recursos humanos con criterios estrictos de competencia y de honorabilidad, puede llevar a feliz término no importa que actividad, a fin de garantizar el interés público. La autoridad política del gobierno debe acompañarse y fortalecerse por una indiscutida autoridad moral. Para ello es menester que sea ejemplo de honestidad, de eficiencia y de justicia en sus relaciones humanas y laborales. En México debería haber un aparato administrativo ágil y moderno siempre más capaz de fomentar el desarrollo y de asegurar la protección de los intereses nacionales; pero existen funcionarios públicos que olvidan los intereses nacionales y los de la colectividad; y por conseguir sus ambiciones personales arrastran al pueblo por caminos de ilegalidad y de violencia. La maldad o la bondad no son exclusivas de una clase social o de una actividad específica, se encuentran en la naturaleza humana que por definición, es capaz de elegir y actuar entre el bien y el mal, patrón racional de su destino.

El funcionario público debería ser un hombre apto pero apto biológica y moralmente, que tenga fuerza, la inteligencia, el deseo de la cooperación para que todo ello produzca como resultado el éxito económico que da a la sociedad seguridad y comodidad, que no se nombre a los funciona-

rios públicos solo por su aptitud biológica sin que se tome en consideración su aptitud moral ya que existen personas - débiles, estúpidas, egoístas que sin embargo adquieren gran riqueza y posición debido a los cargos públicos que desempeñan, personas a quienes no les interesa defraudar al pueblo, ni llevarlo a la desgracia que piensan "No importa que se - construya nuestra propia felicidad con los ladrillos de la desgracia ajena"(9)

(9) BARROWS DUHAM.- "El Hombre Contra el Mito".- Ediciones Leviatán. Buenos Aires.- Pág. 199

Muy poco se ha hablado de las anomalías existentes no solamente en nuestro país, sino en todos los países del mundo, acerca de las enfermedades políticas del hombre, que repercuten social, económica y políticamente en todos y cada uno de los pueblos.

A decir de la Dra. Aurora Arnáiz, las enfermedades políticas del hombre primitivo, en el clásico y en el actual, sin omitir algunas referencias propias del Continente Americano, tan ignorado como postergado, vapuleado, cual tierra de promisión, cuyas promesas no han alcanzado realidades; en los dos continentes de subdesarrollo Oriente y América, la línea de indigencia ha alcanzado un punto álgido. No son solamente los Imperios y las grandes potencias de los países ricos sus propiciadores; contribuyen a ello la incultura, pobreza y desesperanza, en que están sumidas las gentes de los países pobres.

Tales consideraciones no implican posiciones políticas partidistas. No hay más que mirar, y ver para razonar.

Desde la segunda mitad de nuestro siglo, los países pobres se han hecho más pobres, y los ricos, más ricos. Aquellos han multiplicado sus problemas y éstos han aumentado sus posibilidades de alto desarrollo. La sociedad consumista del capitalismo, se ha transformado en una meta a alcanzar en los países dependientes. y aún dentro de los sistemas no capitalistas como son los de la República de China y la propia U.R.S.S. se infiltran, aunque en proporción menor, los convencionalismos sociales propiciados por los instrumentos comerciales de los medios de comunicación. Con la gravedad que aquí no hay privadas ni particulares a quien culpar. Es el propio Estado-Empresa el propiciador.

No es cierto, al menos en nuestro presente, que los pueblos tengan los gobiernos que se merezcan. Podrían serlo en las democracias prístinas y sus sistemas soñados por los utopistas no pretendidamente científicos.

Hace muchos años que venimos oyendo el eterno grito de "Europa ha muerto". Es una frase más de las muchas que se repiten mecánicamente. Porque Europa, por cuanto es la hasta hoy inextinguible tradición humanista no superada, sigue viviendo en las raíces de la rica civilización occidental. Y aún reconociéndolo afirmamos que hay, además, un mundo desconocido por velado para el politólogo, el humanista y el filósofo. Es el de las ancestrales civilizaciones americanas perdidas en las noches del olvido, de la magia, y del mito, que embonan y complementan el aséptico racionalismo occidental.

La historia no solamente la hacen los pueblos a través de sus instituciones. Los teóricos de un presente que analizan la trayectoria de aquéllos y los caracteres de éstas, ofrecen a los tiempos venideros, los problemas vivos contemplados por quienes estuvieron inmersos en ellos. Y algunos llegaron a captar soluciones proféticas. Así ha ocurrido con Max Weber. Fue él quien planteó, como nadie, la complicada y soterrada corrupción del sistema electoral estadounidense, con su típica institución del BOSS, sus --ayer ingenuos FATHERS, sus delegados a las convenciones de los partidos y los miembros que designaran a los candidatos presidenciales.

Nadie como Max Weber, en plasmar un nuevo concepto de nacionalidad que comienza a ser realidad medio siglo después, ni en captar nuevas formas de la pretendida y arcaica lucha de clases. O en desarrollar tan magistralmente el honor de STATUS, los grupos, las castas, y un concepto -

de rico material instrumental en el análisis político, hoy en crisis: el carisma y su antítesis, la burocracia, que es lo que priva en las estructuras políticas del presente.

Desde los tiempos ancestrales, teólogos y sus religiosos, filósofos y tratadistas en general, se han preocupado del dualismo brillo y oscuridad, que integran el alma del hombre. Es decir, su espíritu. A la existencia de auténticas cualidades elevadas, se aúna su contrapartida, la comprensión de los demás se contrarresta con el instinto de conservación. Con las tendencias y contratendencias sociales, el Zoon Politikon ha construido su sociedad política, colmada de imperfecciones, pero acicate de progreso, perfeccionamiento, cultura, historia y civilización, porque el hombre no es tan sólo animal que ríe, piensa, se expresa en el idioma articulado, llora e increpa a sus semejantes. Es además la individualidad eternamente descontenta que agranda la imperfección ajena y reduce la propia, como nadie de autoestimación y consideración, que exige le sean reconocidas cualidades y méritos, que omite a los demás. Que se siente figura privilegiada, áurea de cualidades óptimas.

Es víctima de irracionales simpatías y antipatías, de impulsos de compasión y de acritud, de amor, de odio, de entrega y de violencia. De obediencias y rebeldías internas y externas. De comprensión y agresividad. Con éstas y otras contradicciones, construye el hombre su sociedad en la que latente o manifiestamente, prevalecen los dualismos del bien y del mal, de lo bueno y de lo malo, de lo bello y de la fealdad, física y anímica, lo que se manifiesta en el ámbito social y organizativo, político y jurídico. El descontento consigo mismo origina el descontento sobre los demás. El círculo se va ampliando desde el embrión familiar y profesional a las relaciones sociales inmediatas hasta originar una tónica mayor del barrio, provincia, región, --

nación.

El instinto irracional de violencia, agrevisidad, guerra, no pertenecen tan solo al pasado del hombre. Es -- una realidad viva. Dos mundos distintos se contraponen, el del progreso, la construcción pacífica del derecho renovador, el reconocimiento de las obligaciones propias. Entrecruzado, soterrado, está la otra corriente, el de la obscuridad psíquica, el del velo que cubre la razón y la paz. El de la regresión al mito y al símbolo esotérico. El del mal estar cotidiano y del rechazo al medio que considera hostil. El de la autodestrucción y el de la negación; el del aniquilamiento y el de la provocación.

Las enfermedades individuales y sociales al hacerse perennes se Institucionalizan. Se hacen normales por persistentes, y se normativizan. En este caso las tensiones recaen sobre las personas y objetos que rodean al hombre, sin distinciones.

Hasta ahora la circunstancia, lo esporádico que rodea al hombre, no lo elegido, ni querido, repercute con más fuerza en todos los países tanto en los civilizados como en los de formas sociopolíticas primitivas. La propaganda oficial de algunos países está al servicio del fomento de la agresividad, contra hipotéticos enemigos que comienzan siendo molinos de viento y acaban en agigantadas y descontroladas reacciones patológicas.

La violencia engendra destructividad de un ordenado, sin cuya premisa no es posible la convivencia de quehaceres cotidianos que son los forjadores de auténticas patrias y naciones, aunque aceptando que ambos términos tengan cabida en el mundo roto de hoy.

La brecha generacional en que estamos envueltos - proviene en sus desmedidas proporciones de este mundo roto de hoy. Tal vez en que no acabamos de disponer de esa Mora 25, de la que habla el escritor de la postguerra Última, para ponernos en paz con nosotros mismos, y estarlo con los demás. Y así el hombre enfermo de hoy engendra una monstruosa sociedad enferma, sin cualidades, sin mayores alcances - cualitativos. Donde la persona ha roto sus nexos afectivos de creencia, de respeto jerárquico, dejándolos reducidos al mínimo.

La indiferencia genera irresponsabilidad. A su vez el terror político combativo, está creando una sociedad intimidada.

Estas y otras enfermedades políticas se han ido generando en el tiempo. Proceden desde las remotas noches oscuras del primitivismo atávico y mítico. Posiblemente la primera manifestación exterior del problema proceda de las invaciones de las tribus errantes, destructoras a su paso, en el encuentro con el extraño, con el ajeno, el extranjero. Siempre lo autóctono acaba de dejar de serlo, ante el triunfo del extraño, del que vino de fuera. Pero el inicio de las invasiones hay que buscarlas en las emigraciones de los pueblos en su incesante huella errabunda por encontrar nuevas tierras que den cabida al exceso de población, o por hallar algo diferente, no siempre mejor. Con el ataque la destrucción, el terror agresivo y organizado, que ocasionan el miedo y la esclavitud; comienza la enajenación del hombre y aparecen los dioses de la guerra, protectores de los adictos a quienes conduciran al triunfo; o en su caso más excepcional, vengadores de los vencidos, de los oprimidos. Y así el origen de la contienda, la lucha y la opresión.

La disconformidad y rechazo del dominio, la explo

tación, la expansión bélica y las estructuras estamentales, hacen que el hombre busque la razón. Y no encontrándola, crea nuevos dioses no punitivos, sino compasivos, paternales, a los que hablarles mostrándoles las injusticias de las mayorías pobres, desprotegidas frente a las minorías to dopoderosas.

Uno de los males de nuestro tiempo, es la soledad. El hombre vive inmerso en las ciudades masivas, con contingentes humanos que van y vienen, de aquí para allá, mecánicamente, sin mirar ni ver a su alrededor. Pero en estos macroorganismos el hombre está solo. Y se enferma de nostalgia por la incomunicación, en nuestra era de la comunica ción en donde los medios oficiales y comerciales piensan por él, hablan por él, actúan por él, se le atosiga con la propaganda de lo que debe comer, cómo debe de vestirse, dón de puede pasar sus vacaciones. Y por ello también el hombre ya no es. Ha dejado de ser. Existe.

Al teórico de la política y del Estado ha de inte resarle el conocimiento del hombre y de su sociedad enferma. Ni siquiera podemos decir que halla triunfado, ya que el ba jo materialismo de hoy conduce al no ser.

LA ACTUAL SOCIEDAD POLITICA

Primero fue el hombre político. Su sociedad lle gó después. Ya establecidos ambos elementos se inició la interrelación de causas y efectos. La resultante sociedad no proviene de una simple regla de tres, ni siquiera de la suma aritmética de sus componentes, dado que la psicología humana es complicada y enrevesada. El hombre es la causa primera o efeciente de la sociedad. No lo contrario. Admitir la existencia de fuerzas o factores impersonales, inde-

pendientes de las motivaciones humanas, sería tanto como regresar al infantil e intrascendente organicismo, con sus escuelas del Siglo XIX, que tienen de común su insignificante aportación a la problemática política.

Los cimientos de la civilización comenzaron cuando, mediante el lenguaje articulado, con la manifestación de las pasiones, sentimientos y motivaciones, se llegó a la transmisión de las ideas. Cuando el oyente, convencido de ellas, las aceptó. Lo primero fue el diálogo, la comunicación de los interlocutores. Aparecen entonces, la lógica, la razón y la reflexión, con ellas la simpatía y el convencimiento.

Su antítesis es el rechazo. El no convencimiento. La antipatía, pero dentro del grupo, pues, el hombre es por naturaleza un ser gregario. La vida política dentro del grupo se propiciará en la tendencia a la aceptación, a la interlocución y, en situaciones de anormalidad, a su ruptura. A la aparición del término ya sabido del enemigo, que en este caso no es el extraño, el extranjero, sino el consanguíneo connacional que dice en una posición que atañe directamente a la comunidad a la que pertenece.

El Estado y las instituciones políticas que lo integran, influyen a través de la educación, en el fomento del perfeccionamiento y superación de las gentes que habitan en un territorio. A este respecto el derecho tiene mucho que decir. Su función auxiliar del progreso y de la civilización humana es irrefutable porque, en definitiva, la norma jurídica no es "sino el instrumento del que se sirven los buenos, que son los menos, para poder convivir con los malos que son los más". (10)

(10) ARNAIZ A. AURORA. - Memoria del Primer Congreso Internacional de Teoría General del Estado. México, 1980.

Es preciso considerar que la salud pública y la moral intelectual privada, no la capta el hombre social espontáneamente, sino que es producto de reiterados intentos de adaptación correlativa entre el individuo y la sociedad. Sin que admitamos la existencia de un ente social abstracto, que prive sobre las voluntades de los hombres, afirmamos -- que también la sociedad se va corrigiendo en sus estructuras, hasta moldearse "en las voliciones y querencias" de los hombres de un Estados. La inadaptación de ambos elementos, hombre y sociedad, es causa de graves enfermedades en el hombre, y de ineficiencias sociales.

La sociedad contemporánea está desequilibrada por que la enajenación y manipulación de los individuos que la componen también lo están. El hombre enajenado no es libre. Es un ser inauténtico, porque la libertad es el fundamento primero para la existencia de un conjunto de valores. De aquí que la enajenación no sea una enfermedad política propia del capitalismo. Desde el punto de vista político, como desde el económico, existen con fuerza en el pretendido mundo comunista, en el que el trabajador es un engranaje -- más al servicio de la pretendida causa redentora de la élite política que detenta el poder.

" El hombre político, como el profesionista, el -- trabajador, en suma todo aquel que desempeña una actividad dentro de la sociedad, integra un engranaje al servicio de intereses ajenos. No sólomente es el poder político, sus -- funcionarios y gobernantes quienes ejercen coacción psíquica proyectada sobre el medio social propiciatorio, sino que además, sus súbditos se hacen medrosos, desconfiados, re--traídos, y si no es por causas exteriores, esos sistemas -- caen en determinado momento, porque el miedo, la desconfianza, y el retraimiento, acaban por incapacitar a la mayoría para actuar eficaz e inteligentemente. Naciones enteras, o

sectores sociales de ellas, pueden ser subyugados y explotados durante mucho tiempo. Reaccionan con apatía o con tal falta de inteligencia, iniciativa y destreza, que gradualmente van siendo incapaces de ejecutar las funciones útiles para sus dominadores. O reaccionan acumulando ansia destructiva, capaz de acabar con ellos mismos, con sus dominadores y con su régimen". (11)

"La no concordancia entre el hombre y su inauténtica sociedad contemporánea, es causa concurrente de los grandes males de nuestro tiempo; la apatía, la indiferencia, la agresividad, la angustia, el aburrimiento condicionado por la vida vacía, la violencia, etc. No podemos regresar a la sociedad primitiva del hechizo y de la magia, ni del atosigamiento culto a la naturaleza.

Rompió el hombre actual su nexo con la naturaleza, su mundo ya no le ofrece la tangible visión de la tierra, el agua, la luz, elementos del cosmos. Su ámbito es el de la cultura, y el de la técnica. A lo más es el de un espacio que denominamos patria y nación. El hombre se ha deshumanizado.

¿Cómo encontrar la solución a nuestros males imperantes, sin antes hallar la respuesta a nuestros propios males? y ¿Qué son las instituciones políticas, jurídicas, sociales?. En suma sino el reflejo de nuestra dicotomía entre lo positivo-negativo, que nos aqueja desde el momento que tomamos la conciencia del yo frente a los demás.

Instrumento vital en el hombre es la intercomunicación. Es su signo peculiar. El hombre se integra en es-

(11) Ob. Cit. pág. 404

ta interrelación. El aislamiento, por rechazo del medio social, ocasiona graves patologías típicas de nuestro tiempo. Esta situación induce al individuo artificial, neurótico, - enfermo de nostalgia y agresividad, de fe y desesperanza de nuestros días, que impiden el desarrollo de una auténtica - cualidad del hombre: la entrega al servicio de los demás, en defensa de las causas justas". (12)

Los dualismos contradictorios del alma humana se proyectan en las relaciones individuales, sociales, y en la organización de los recursos instrumentales de las instituciones. Y así, la vida política implica el desarrollo de - la personalidad, la conciencia del alto destino humano, -- creador de ideas, y de su materialización en objetos útiles, el respeto a las instituciones, la obediencia a la Ley, la disciplina, el raciocinio, y el razonar la avenencia, el - servicio público. La contrapartida se envuelve en la desigualdad degradante de la mayoría de la gente que vive en - condiciones infrahumanas, de barbarie, hambre e insalubridad. El temor animal que sobrecoge a los seres inmersos en los bajos estratos sociales, sin posibilidad de defensa, ni salida de su triste situación.

La opresión de la minoría triunfante sobre la mayoría desprotegida, son males del mundo, del hombre de ayer y de hoy.

Lo normal en el hombre que ha alcanzado la madurez consistente en aceptarse en definitiva como es, y no como hubiera querido ser si le hubiera sido dado el poder elegir. Lo normal, es también el descontento con el ámbito social que lo envuelve, contrarrestado por la imperiosa necesidad del trabajo. Por la aceptación de su realización. -- Por la colaboración en las tareas particulares y de equipo.

Por el sentimiento subyacente de que el hombre - vive en la entrega a la labor elegida o impuesta pero acata da. Solamente al hombre le ha sido dado la entrega a los demás, por el trabajo, en el bien hacer. Y en su cumplimiento la sociedad libera al hombre de las trabas originarias míticas, de raíces oscuras de antinomias insuperables que, soterradas afloran en el ansia destructiva de una agresividad gregaria e irracional. "Desde principios de nuestro siglo existen dos estructuras sociales, antagónicas: el de las democracias capitalistas y los pretendidos sistemas socialistas. En el primero a pesar de las deficiencias estructurales, propiciatorias de la desigualdad en las condiciones sociales, y obtención de medios de consumo, el hombre posee el don máspreciado que los dioses compasivos de su atroz y fatigoso destino le han otorgado es el de - la Libertad". (13)

La libertad es el requisito SINE QUA NON para - que subsistan la convivencia y la tolerancia, instrumento vital para la coexistencia pacífica entre los individuos como entre los pueblos. Paradójicamente y desde el punto de vista social, la libertad significa compromiso para con el presente que rodea y pertenece al hombre. Equivale a la obtención de ideas y criterios exentos de presión, auténtica, racional, reflexiva, y conscientemente obtenidas, formuladas y desarrolladas. Implica en principio, el respeto a la autoridad, a los convencionalismos sociales imperantes y a sus instituciones.

(13) Ob. Cit. Pág. 407.

2.2 AUTORIDAD Y AUTORITARISMO

Autoridad, gramaticalmente significa el derecho legítimo de mandar; poder. El poder público y cada uno de sus representantes. Especialista en una materia determinada. Cita que apoya lo que se dice. Conformidad de un grupo social con el derecho que asiste a quienes ejercen el poder para hacer uso de él.

La Autoridad Política, es el derecho de dirigir eficazmente la sociedad política a la consecución de su fin. Esta autoridad ha de concretarse en alguna persona física o moral que sea quien la ejercite, y a la que se le llame sujeto de la autoridad.

La autoridad social es un elemento esencial de toda sociedad, porque proponiéndose toda sociedad la consecución de un fin común, es claro que tiene necesidad absoluta de la triple unión de la inteligencia, de las voluntades y de las fuerzas físicas. Esta triple cooperación, se hacía imposible sin la existencia de una autoridad social, que sea el principio activo de unión de las inteligencias, voluntades y fuerzas de los miembros de la sociedad. Sin avanzar más, es muy fácil comprender que sin la autoridad no puede existir esta unión en las inteligencias porque para conseguirla se necesita conformidad absoluta en cuanto a este fin o bien común, tanto respecto a la esfera a que ha de referirse, como a su extensión dentro de cada una de ellas, y además, igual conformidad en cuanto a los medios conducentes a la consecución de dicho fin; dada por una parte la falta de evidencia objetiva de este en cuanto a su extensión y detalles, así como la de los medios de conseguirlo, y por otra, la dificultad de su conocimiento en muchos individuos por ser limitada su inteligencia o por no haber-

la ejercitado, sería imposible obtener espontánea o naturalmente esta absoluta unidad de inteligencias, como nos lo comprueban diversidad de opiniones, que, aún en el orden científico hay acerca de este fin común y de los medios de conseguirlo, y la divergencia de pareceres que sobre cualquier asunto aún el más claro, surge tan luego como se encuentran reunidos varios discutiendo acerca de él.

Ahora bien, si es imposible conseguir la unión de la inteligencia, sin la autoridad, conseguir sin esta la unión de las voluntades y de las fuerzas físicas, resulta más imposible aún, porque a esa unión se opondrían todas las pasiones de cada individuo que generalmente tienden a intereses particulares, a la defensa de su propio yo, con dejación absoluta del interés social. Se necesita pues, la existencia de la autoridad que moral y físicamente cumpla eficazmente con esa unión en aras del bienestar social.

La Autoridad es el derecho de dirigir la sociedad a su fin, el fin del poder civil, ha de ser el mismo de la sociedad política; el término a que dirija su acción el Poder Civil, ha de ser el mismo a que se dirige la acción social como bien propio de la sociedad política. Siendo pues fin de la sociedad política o Estado, la tutela del orden jurídico, y teniendo esta entidad y la autoridad política un mismo fin, es claro que éste también es fin de la Autoridad Política.

La tutela del orden jurídico es un fin primario y es el más importante, ya que afecta la existencia de la misma sociedad.

Sin esta tutela no estarían a salvo los derechos esenciales del hombre, ni los de la familia, surgirían las

luchas de individuo a individuo y de familia a familia, y - por tanto sería imposible la paz y seguridad que tanto aprecia el hombre.

La autoridad política por medio de este fin, no debe tan solo ocuparse de los derechos esenciales del hombre para defenderlos, sino que debe regular también todo -- aquello que siendo variable y contingente, no aparece determinado por la Ley natural, y acerca de lo cual cabrían diversidad de soluciones; porque de aquí nacería la discordia y el malestar social, puesto que en estas relaciones luchan intereses opuestos, a los cuales debe organizar precisamente la Autoridad.

Costa-Rosetti, en su "Filosofía Moral", enumera las leyes acerca de las facultades y límites de la Autoridad Política, en forma lúcidamente comentada y aceptada por expositores como Sanz y Escartín, Donneso Cortés y otros. Y es como sigue:

1. El poder civil o la autoridad política, puede ordenar y exigir todo aquello que sea necesario para la existencia de la sociedad.

2. Puede también ordenar y exigir todo aquello que sea necesario para garantizar los derechos de los individuos y de las familias.

3. El poder civil puede también ordenar y exigir todo aquello que tienda al perfeccionamiento y progreso de la sociedad, siempre que aquello que ordene, exija y realice por medio de sus agentes, no puede ser conseguido por la iniciativa y acción particulares.

4. El poder civil, está limitado por los dere-

chos de los individuos, de las familias y de todos los organismos y consorcios o asociaciones naturales en la sociedad política.

5. En la colisión de derechos de la Autoridad - Política o del Poder Civil, con los derechos de los individuos, de las familias y de las asociaciones naturales dentro de la sociedad han de tenerse presente, según las leyes de colisión de derechos.

a) Que el Poder Civil no podrá nunca hacer prevalecer un derecho del Estado que tenga por objeto un bien menos noble que el que fuese objeto del derecho del individuo, familia o asociación que estuviesen en colisión con él.

b) Que si los objetos de los derechos del Poder Civil y del Individuo que se encuentran en colisión, fuesen de la misma naturaleza, prevalecerá entonces el del Estado representado por el Poder Civil, por ser preferentes por su extensión.

c) Que aún en este último caso, deberá limitarse el predominio del derecho del Estado a aquello que sea - absolutamente necesario para la existencia del Estado o de la sociedad civil, o para el perfeccionamiento social.

d) Que en este último caso de perfeccionamiento social, únicamente será preferente el derecho del Estado, - cuando el bien a que se refiere un derecho no puede ser con seguido por la iniciativa y acción particular.

e) Que en caso de ser preferente el derecho del Estado, deberá hacerse prevalecer con el menor daño posible del individuo, y en el caso de que para el bien común hayan

de sufrir menoscabo alguno o algunos de los individuos, deberá ser indemnizado por el Estado

AUTORITARISMO. "Es el sistema fundado en la su-
misión incondicional a la autoridad; es también el abuso -
que hace de su autoridad la persona investida con ella. En
tendiéndose por autoridad la potestad o facultad, o también
la persona revestida de un poder, mando o magistratura".(14)

La normatividad jurídica positiva, presenta dos
dimensiones: una formal y otra material; la formal consis-
te en la sola normatividad de cuanto deber, pues la norma -
establece cual y cómo debe ser la conducta de sus destinat
rios y el ámbito de la libertad jurídica que otorga.

La dimensión material consiste básicamente en la
seguridad y en la justicia concretas que la propia norma es
tablece y constituye. La diferencia apuntada es en alguna
forma convencional, pues la normatividad concreta siempre -
es seguridad y justicia concretas.

En todo el sistema jurídico nacional existe una
sola estructura jurídica así mismo nacional; la cual com--
prende infinidad de estructuras jurídicas particulares y --
así mismo infinidad de derechos y obligaciones concretos. -
Los sistemas jurídicos nacionales, como se sabe están com-
prendidos en el concepto de derecho internacional.

Los derechos subjetivos positivos derivan del or-
den positivo en cuanto que es él, el que les da su validez
jurídica; todos ellos resultan ser de modo fundamental, ex-
presión concreta de la normatividad positiva y lo mismo -

(14) Diccionario Enciclopédico Tomo I. Edit.Plaza & Janes, S.A. Barcelo-
lona, 1974 Pág. 4 aut.

acontese con las obligaciones.

Significan libertad, son libertad jurídica para actuar o no actuar en determinada materia jurídica, lícita respecto de alguno o más derechos concretos; en no pocas - ocasiones las normas positivas que los establecen, establecen sus limitaciones. Tienen por objeto delimitar su ámbito de validez propio y por eso se refieren, las limitaciones a los derechos de tercero o de la sociedad, al interés social o público, cuando no establecen expresa o lógicamente las limitaciones concretas.

Lo irrestricto de los derechos, particularmente en los sistemas liberales como el nuestro, debe ser comprendido en dos sentidos: Uno cualitativo y Otro cuantitativo. En el sentido Cualitativo, lo irrestricto del derecho consiste en que su titular está facultado de modo irrestricto para decidir si usa o no usa y en que medida usa la facultad o el derecho.

En sentido Cuantitativo, por la cantidad de posibilidades lícitas para ejercer el derecho.

Quien es acreedor solo tiene una posibilidad -- cuantitativa jurisdiccional como es la de hacer valer su de recho mediante los tribunales; en cambio quien tiene una su ma determinada de dinero tiene varias posibilidades para ac tualizar su derecho a comprar.

Los derechos positivos son en sí mismos estáticos y no constituyen por sí mismos un abuso; serían sus titulares los que basándose en un derecho subjetivo abusaran en su ejercicio, no puede ser de otro modo diferente, pues si se partiera de la base de que los derechos podían ser ac

tualizados en forma ilícita, eso significaría que el orden positivo reconocería que la licitud de los derechos subjetivos podían válidamente producir efectos ilícitos, lo que no correspondería a la lógica jurídica.

Ahora bien, las formas jurídicas que establece - el orden positivo para el válido ejercicio de los derechos subjetivos aunque son muchos, es posible señalar los extremos que les corresponden. En no pocas ocasiones el orden - positivo establece formalidades concretas aunque generales.

De preguntarnos cual es el origen de la expresión "abuso de los derechos", probablemente llegaríamos a - la conclusión de que esta figura, con pretensiones de validez normativa tiene por base la idea de que la sola existencia del derecho subjetivo otorga a su titular libertad -- irrestricta en su ejercicio, considerando que éste queda solamente a cargo de la voluntad natural de los titulares de los derechos, de tal modo que ellos resultan estar facultados lógicamente por el orden positivo para usar y para abusar de los derechos.

Abundando en lo expuesto, debemos observar que - de el hecho de que el orden positivo comprenda a los abusos en la conducta humana, así en el caso de los delitos y de - las agravantes penales, no se deduce que esa comprensión jurídica otorgue licitud a toda la conducta humana, pues los abusos están comprendidos en los tipos expresos y lógicos - de ilicitud.

La idea de abuso siempre significa exceso; en el caso del abuso de los derechos, significa un exceso en la - conducta del titular del derecho, significa ilicitud. Por esto se ha dicho con anterioridad que a la licitud de los -

derechos debe corresponder la licitud de su ejercicio; y no puede haber licitud cuando hay exceso, abuso. En otros términos, como no es lícito el exceso o abuso en el ejercicio de los derechos, no existe propiamente el abuso o el exceso en el ejercicio de los mismos lo que existe en esos casos - es la ilicitud.

Existe un tipo de situaciones y de actos jurídicos por el que resulta quedar suficientemente demostrado, - especialmente que los particulares, que no es posible dentro del orden de ideas antes expuesto, el abuso de los derechos en el ejercicio de los mismos. En efecto, la Constitución habla de las facultades de los sujetos situados en los poderes, ellos tienen dos dimensiones: la que hace que las facultades sean obligaciones y aquella por la cual las facultades son derechos.

Las facultades Constitucionales son derechos de los gobernantes en cuanto son privativas de ellos, debido - asimismo a que en términos generales otorgan al gobernante, una determinada libertad jurídica para el ejercicio de las mismas facultades. Y es bien claro que en ningún caso sería válido para el orden positivo que los gobernantes alteraran, desviaran, frustraran o abusaran de la libertad jurídica que corresponde a las facultades Constitucionales, -- pues toda su actividad tiene por límites necesarios las funciones propias de esas facultades-derechos, las garantías - individuales y el beneficio del pueblo. De tal modo que - cuando un funcionario público altera, desvía, frustra o abusa deliberadamente de las funciones propias de los derechos -facultades, que le corresponden por el orden positivo, no incurre en el abuso de sus derechos-facultades, pues incurre en un delito o en una infracción no delictuosa, pero sí ilícita, de sus funciones y de sus derechos-facultades.

El titular de un derecho subjetivo que no ha sido satisfecho por el obligado, está impedido expresamente por la Constitución para hacerse justicia por su propia mano, para hacer valer su derecho fuera de las dos únicas formas válidas que existen; mediante el convencimiento del obligado o mediante el derecho objetivo.

Dentro de las limitaciones antes apuntadas, lo irrestricto de las libertades Constitucionales sólo puede referirse a lo irrestricto que pueda presentar el concepto asimismo genérico de licitud; y acontece que esta última no es irrestricta, pues siempre está limitada por la ilicitud; esto es, cuando se hace uso irrestricto de un derecho, se incurre en ilicitud.

La conclusión que se impone en el asunto que nos ocupa, consiste como se ha dicho en que no existe propiamente el "abuso de los derechos", en el ejercicio de los mismos, aunque pueden existir textos jurídicos concretos que contraríen los principios enunciados.

Resulta posible hablar del abuso en el ejercicio de los derechos subjetivos, si consideramos que el titular de uno de ellos lo ejerce en forma jurídica establecida sin tener propiamente necesidad de hacerlo, únicamente con el deliberado propósito de dañar al deudor por la situación económica y social en que se encuentra o por cualquier otro motivo. Empero, este caso no es ajeno a lo ilícito en cuanto que en él se causan daños que por poder ser evitados deben serlo, pues el uso de la libertad jurídica solo debe producir aquellos cuando son inevitables, esto es, en ningún caso debe entenderse que los derechos o libertades subjetivas son para causar daños.

En nuestra opinión, los abusos en el ejercicio -

de los derechos constituyen una de las bases de la crítica a los sistemas liberales, particularmente el capitalismo, - por parte del socialismo y del totalitarismo, en los cuales lógicamente en su teoría no tiene lugar el abuso de los derechos.

Para el socialismo y el totalitarismo popular -- los capitalistas abusan diariamente en el ejercicio de sus derechos en perjuicio de los trabajadores. Aunque por ese abuso obtienen indebidamente a su favor la plusvalía, obtención que es ilícita desde el punto de vista de una consideración de derecho suprapositivo, pues como es bien sabido, para el socialismo y el totalitarismo popular, el orden positivo liberal es el medio normativo básico que impone la busguesía para la explotación del proletariado. Además los capitalistas abusan de su situación de poder de hecho, válido para el orden positivo burgués, y pretenden justificar - sus abusos con el pretexto del ejercicio de sus derechos - aprovechando la ignorancia, la situación económica y social y de indefensión de los trabajadores. Y por todos estos motivos el liberalismo fue y es rechazado por el socialismo y el totalitarismo popular.

2.3 USO INDEBIDO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES DEL SERVIDOR PUBLICO.

En un Estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos, está determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante ésta, por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos.

El Estado de derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas; cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente, el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos.

Todo funcionario público para no incurrir en responsabilidad debe tomar en cuenta que nuestra Carta Magna, señala para cada uno las atribuciones que le corresponden, así como las facultades que cada uno tiene en el ejercicio de su cargo. Así expresamente nos señala cuales son las facultades que concede a los depositarios del poder público, para imponer leyes y obligar a los hombres a que las cumplan.

La primera y principal de las facultades que la Constitución concede a los depositarios del poder público, es la de dar leyes o establecer reglas para definir los derechos civiles y políticos de los hombres y de los ciudadanos, hacerlas efectivas y procurar la conservación, el bienestar y el progreso de los individuos en particular y de la Nación en general. Así se infiere de los diversos artículos que forman nuestro código fundamental.

La segunda es la de hacer efectivas o ejecutar - esas mismas leyes o reglas cuando no hay dudas, oposición o controversia sobre su verdadera inteligencia o aplicación, y para prevenir los atentados que contra ellas pudieran cometerse.

La tercera para decidir las dudas, cuestiones o controversias que se susciten sobre la inteligencia o aplicación de las mismas leyes.

La cuarta, para castigar a los infractores de - ellas, asegurándolos previamente e imponiéndoles después -- las penas correspondientes según la naturaleza de la infracción y conforme a lo prescrito en las leyes respectivas.

Ejerce la primera de estas facultades el Poder - Legislativo, la segunda el Ejecutivo o administrativo y la tercera y cuarta el Poder Judicial.

El Código Penal vigente en el Distrito Federal, establece en su Título Décimo, los "Delitos cometidos por - Funcionarios Públicos" y establece en su Artículo 212. Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública -

Federal centralizada, o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, Fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal o quien maneje recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título o en subsecuente.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título y el subsecuente.

En el Artículo 217 establece que: Comete el delito de USO INDEBIDO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES:

I. El servidor público que indebidamente

A) Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación;

B) Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico;

C) Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal y del Distrito Federal;

D) Otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos enajenaciones de bienes o ser

vicios, o colecciones de fondos y valores con recursos económicos públicos.

II. Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebida de las operaciones a que hacen referencia la fracción anterior o se aparte de las mismas, y

III. El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieron destinadas o hiciera un pago ilegal.

Al que cometa el delito de uso indebido de atribuciones y facultades se le impondrán las siguientes sanciones:

Quando el monto a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de cometerse el delito y destitución o inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Quando el monto a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo, exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución o inhabilitación de dos a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comi-

sión públicos.

La ley se refiere a funcionarios o empleados públicos sin distinción de jerarquías, funciones o competencias. Tan solo atiende a su carácter genérico de servidores públicos.

Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público, lo que implica soberanía o imperio, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, situación ésta, de incorporación a la función pública, que no ocurre tratándose de los servidores de los organismos descentralizados, quienes por su peculiar naturaleza quedan fuera de la órbita del poder público, dedicados a la realización de servicios públicos que no implican soberanía o imperio.

El entrar en posesión legítima del ejercicio legal de un empleo, cargo o comisión de carácter público, requiere sucesivamente:

a) El nombramiento emanado de quien tenga facultad legal para expedirlo.

b) La protesta o promesa rendida ante quien legalmente corresponda, de cumplir y hacer cumplir la Constitución General de la República y las Leyes que de ella emanen, así como de cumplir fiel y lealmente los deberes propios del empleo, cargo o comisión. No habiéndose llenado estos requisitos formales, el ejercicio es ilegítimo.

Vincenzo Manzini, nos dice que "Cuando el Título es ilegítimo no importa la inobservancia de determinadas formalidades, aunque sean esenciales para la validez del ejercicio o el mantenimiento de las funciones; p.e., el juramento previo" (15), cuya equivalencia es en México la protesta de Ley. No compartimos este punto de vista en atención a que el tipo configurado en la fracción examinada se integra con elementos formales entre los que está el de llenar todos los requisitos legales, debiendo inexcusablemente atenderse a éstos, en acatamiento al principio de estricta legalidad consagrado en el Artículo 14 párrafo Tercero de la Constitución.

La revocación del nombramiento, la suspensión legal en el ejercicio del cargo, o la destitución legal de él, son causa de la improrrogable cesación de dicho ejercicio. La prórroga de éste es constitutiva del ejercicio indebido del empleo o cargo o comisión pública.

El tipo legal requiere, como elemento objetivo, estar en el ejercicio del cargo; y como elemento subjetivo del injusto que el agente continúe ejerciendo las funciones propias del cargo a sabiendas de que ha sido revocado el nombramiento que se le expidió, o que ha sido suspendido o sustituido en el cargo, empleo o comisión, que ha estado desempeñando. O sea que el tipo legal exige la prueba de un solo específico consistente en la conciencia y voluntad del agente de prorrogar el ejercicio de su función pública a sabiendas de que carece del derecho de continuar en dicho ejercicio, lo que da su específica antijuridicidad a la conducta. (16)

(15) CARRANCA Y TRUJILLO, RAUL y Raúl C. y Rivas. Código de Procedimientos Penales, anotado. Edit. Porrúa, S.A. - México, 1980. Pág. 444

(16) Ob. Cit. Pág. 444.

No se da la antijuridicidad cuando se ejecuta un acto urgente para evitar un perjuicio irreparable a los particulares o a la administración pública por ser aplicable - en el caso el derecho de necesidad.

Como la revocación, suspensión o destitución, - han de hacerse "legalmente", cabe en el agente la excusa - consistente en el error de derecho, que invalidaría el dolo específico requerido por el delito.

C A P I T U L O I I I

- 3.1 R E C U R S O S P U B L I C O S F E D E R A L E S
- 3.2 D I N E R O P U B L I C O
- 3.3 V A L O R E S P U B L I C O S
- 3.4 F I N C A S P U B L I C A S

3.1 RECURSOS PUBLICOS FEDERALES

Los recursos Públicos Federales son los bienes o medios de subsistencia con que cuenta el Estado, la Ley General de Bienes Nacionales establece en su Artículo 10.- El Patrimonio Nacional se compone de:

- I. Bienes de dominio público de la Federación y
- II. Bienes de dominio privado de la Federación

Artículo 2°. Son bienes de dominio público:

1. Los de uso común;
2. Los señalados en los Artículos 27, Párrafos cuarto, quinto y octavo y 42 fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (Artículo 27 Constitucional. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. En su párrafo - cuarto dice: Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, manto, masas o yacimientos, -- constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los - componentes de los terrenos, tales como los minerales de -- los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los reductos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado

sobre el territorio nacional, en la extensión y términos - que fije el Derecho Internacional. Párrafo Quinto.- Son -- propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacio- nal, las aguas marinas interiores; las de las lagunas y ester- os que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natu- ral que estén ligados directamente a corrientes constantes, las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, des- de el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembo- cadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad na- cional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de -- aquellas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la - línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por - las líneas divisorias de dos o más entidades o entre la Re- pública y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la Re- pública con un país vecino; las de los manantiales que bro- ten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros, de propiedad nacional y - las que se extraigan de las minas, y los cauces, lechos o - riberas de los lagos y corrientes interiores en la exten- sión que fije la Ley. Las aguas del subsuelo pueden ser li- bremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiar- se por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el inte- rés público, o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecu- tivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no - incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como

parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados. Párrafo Octavo.- En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras, y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas; enseguida el Artículo 42 nos dice: El territorio Nacional comprende: y en su fracción IV.- La plata forma continental y los zócalos submarinos de las islas, ca yos y arrecifes.

III.- Los enumerados en la fracción II del Artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II del Artículo 3° de esta Ley;

IV.- El suelo del mar territorial y el de las aguas marítimas interiores;

V.- Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la Ley;

VI.- Los monumentos históricos y artísticos, muebles e inmuebles de propiedad federal;

VII.- Los monumentos arqueológicos, muebles e inmuebles;

VIII.- Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la Ley inalienables e imprescriptibles;

IX.- Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

X.- La servidumbre, cuando el predio dominante sea alguno de las anteriores;

XI.- Los muebles de propiedad federal, que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas, los especímenes, tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas, y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos y;

XII.- Las pinturas naturales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados cuya conservación sea de interés nacional. (17)

Artículo 3°.- Son bienes de dominio privado:

I.- Las tierras y aguas no comprendidas en el Artículo 2° de esta Ley, que sean susceptibles de enajenación a los particulares.

II.- Los nacionalizados conforme a la fracción II del Artículo 27 Constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propagando o enseñanza de un culto religioso;

III.- Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, considerados por la legislación común como vacantes;

(17) Ley General de Bienes Nacionales.- Editorial Porrúa, - S. A. México 1984. Págs. 353 y 354.

IV.- Los que hayan formado parte de entidades de la administración pública paraestatal, que se extingan en la proporción que corresponda a la Federación;

V.- Los bienes muebles al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del Artículo anterior;

VI.- Los demás muebles e inmuebles que por cualquier título jurídico adquiriera la Federación, y

VII.- Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiriera en el extranjero;

VIII.- Los bienes inmuebles que adquiriera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra. (18)

También se considerarán bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Artículo 4°.- "Los bienes a que se refiere el Artículo anterior, pasarán a formar parte del dominio público cuando sean destinados al uso común, a un servicio público o a alguna de las actividades que se equiparan a los servicios públicos, o de hecho se utilicen en esos fines." (19)

(18) Ob. Cit. Pág. 355

(19) Ob. Cit. Pág. 355

El Artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales, nos dice: "Los bienes de dominio público son inalienables e im prescriptibles y no estarán sujetos, mientras no varía su - situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional. Los particulares y las instituciones públicas sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes, los derechos regulados en esta Ley y en las demás que dicte el Congreso de - la Unión.

Se regirán sin embargo, por el derecho común, los aprovechamientos accidentales o accesorios compatibles con la naturaleza de estos bienes, como la venta de frutas mate riales o desperdicios o la autorización de los usos a que - alude el Artículo 42.

Ninguna servidumbre pasiva puede imponerse, en - los términos del derecho común, sobre los bienes de dominio público. Los derechos de tránsito, de vista de luz, de -- derrames y otros semejantes sobre dichos bienes se rigen ex clusivamente por las Leyes y reglamentos administrativos." (20)

Artículo 42.- No pierden su carácter de bienes de dominio público, los que estando destinados a un servicio público - de hecho o por derecho fueren aprovechados temporalmente, - en todo o en parte en otro objeto que no pueda considerarse como servicio público, hasta en tanto la autoridad competen te resuelva lo procedente." (21)

(20) Ob. Cit. Pág. 364

(21) Ob. Cit. Pág. 377 y 378

Del Catálogo e Inventario de los bienes y Recursos de la -- Nación.

Artículo 93.- "Las Secretarías de Programación y Presupues to, de Energía, Minas e Industria Paraestatal y de Desarrollo Urbano y Ecología, en sus respectivos ámbitos de competencia, tendrán a su cargo la elaboración y actualización - de los catálogos e inventarios generales de los bienes de - la Nación, a cuyo efecto compilarán, revisarán y determinarán las normas y procedimientos que las dependencias y Enti dades de la Administración Pública Federal deberán llevar a cabo." (22)

Artículo 95.- "Los catálogos e inventarios a que se refiere este capítulo comprenderán todos los datos físicos, docu mentos e informes necesarios para la plena identificación - de los bienes de la Nación, en los términos del Reglamento que al efecto se expida."

Los bienes de dominio público se subdividen en - tres grupos: Bienes de uso común; Bienes destinados a un servicio público y Bienes propios del Estado.

"Los bienes de uso común y los destinados a un - servicio público, siguen un régimen jurídico semejante, dis tinto del de los bienes propios del Estado. Son inaliena bles e imprescriptibles, pero por lo que se refiere a los - bienes de uso común, este carácter es permanente; en cambio los destinados a un servicio público lo son mientras no se desafectan." (23)

(22) Ob. Cit. Págs. 379 y 380.

(23) Ob. Cit. Pág. 400.

3.2 DINERO PUBLICO

El dinero "es la moneda corriente, es el caudal, o es también fortuna; es sinónimo de pecunio, cumquibus; -- hacienda." (24)

El abuso que frecuentemente se cometía con trueques realizados en condiciones de verdadera desproporción - en valor o medida, hicieron concebir la idea de adoptar una mercancía de aceptación general, que pudiera en todo caso - servir de vínculo y a la vez de auxilio en el cambio, descomponiendo así el trueque en dos operaciones distintas aunque simultáneas, de las cuales la primera sería dar un bien a cambio de la mercancía de aceptación general, y la segunda, entregar ésta a cambio del satisfactor deseado.

Según datos en la historia de la evolución de - los pueblos en todos ellos sucesivamente, se adoptó una mercancía de aceptación general, como moneda, para lo cual se tomaron, de acuerdo con la región y el valor que en ellos - tuviera cada objeto; las pieles, las plumas de colores, los caracoles, las hojas de té, rodajas de hueso, carneros, etc. De ellos el carnero que en la Grecia primitiva era el llamado PECUNIAE, iba a dar paso, por la dificultad que representaba manejar carneros como moneda, al uso de los metales, los cuales apuntaron desde entonces ventajas innumerables - para ser adoptados como mercancía de aceptación general.

El metal era un instrumento fácil de transportar de uso durable, de conservación del valor, de fácil identificación por su color; peso y sonido y de difícil falsificación.

(24) Diccionario Enciclopédico Ilustrado Plaza & Jonés, - T-2, Edit. Plaza & Jonés, Barcelona 1974, Pág.D-I

Así la moneda es portadora de valor en el tiempo y en el espacio, medida de todos los valores, único medio de liberación y medio de adquisición directa de satisfactores y servicios. Toda moneda tiene dos valores: El nominal que se representa con un número estampado en su superficie y el real que equivale al precio del metal con que está elaborada. Ahora bien, el dinero es un medio de cambio que podría resultar por definición, idéntico al de adquisición directa de las mercancías, provocada por la división del trabajo. Por ello las operaciones que realizó el hombre se dividieron en dos: prestar su esfuerzo por una cantidad de dinero y con esa cantidad adquirir satisfactores.

El dinero es también una unidad de cuenta, gracias a la cual, un empresario puede calcular su margen de utilidad real, su costo de producción y el precio del mercado. El dinero es también portador de valor en el tiempo y en el espacio, ya que es un título sobre mercancías; en sí mismo no nos sirve para satisfacer necesidades.

El dinero público son ingresos del Estado, y uno de esos ingresos del Estado son: Los impuestos, y nuestra carta magna establece como una obligación para los ciudadanos mexicanos, la de contribuir para los gastos públicos.

Los ingresos que tiene el Estado, pueden ser ordinarios y extraordinarios. Los ingresos ordinarios son aquellos que percibe el Estado regularmente, repitiéndose en el presupuesto fiscal de cada año y que se destinan a cubrir los gastos públicos de la Federación, de los Estados y de los Municipios. Los impuestos pertenecen a la categoría de ingresos ordinarios junto con los derechos, productos y aprovechamientos.

Conforme al Artículo 2º del Código Fiscal de la Federación, "Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que fija la Ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos".

Los impuestos son por ello, las cantidades que - el Estado recaba de los particulares, ya sea en forma directa o indirecta, procurando según la fracción IV del Artículo 31 Constitucional efectuarlo de manera proporcional y - equitativo.

De los impuestos creemos de interés señalar los siguientes tipos:

DIRECTOS:- Que se cobran sobre los ingresos de cada - persona y el impuesto sobre la renta, es un ejemplo claro - de ellos.

INDIRECTOS:- Que se cobran por la producción de ciertas mercancías. Las cajas de cerillos están selladas con - un timbre, prueba de que se ha pagado un impuesto por su - elaboración. Es indirecto por que lo viene a cubrir el consumidor a través del pago del precio de mercado.

PERSONALES:- Que se cubren de acuerdo con la cantidad de ingresos de una persona y según sus actividades.

REALES:- Que se cubren sobre la propiedad de cosas u objetos, tales como los impuestos prediales, que se pagan - por bienes raíces, y que varían a medida que el terreno sea más extenso o esté mejor situado.

Los impuestos deben tener ciertas peculiaridades para que se consideren beneficiosos:

1.- Debe calcularse que el gasto que ocasiona su cobro, sea menor al total que se vaya a recolectar o sea, - que los impuestos deben ser mayores a la cantidad que se va a gastar en su mecanismo de cobro.

2.- En su aspecto social los gobiernos deben prever y programar la finalidad a que van a destinar los impuestos. Así mismo se cobrará una tasa más elevada de impuesto a la producción de artículos que representan una actividad antisocial, como en el caso de las bebidas alcohólicas, sorteos, apuestas y loterías, o para desalentar el consumo suntuario y una tasa de impuesto bajo a la de artículos de primera necesidad como alimentos, vestido y vivienda.

3.- Se considera que un impuesto cumple mejor su contenido mientras menos obstáculos provoque en los procesos de producción.

4.- Debe conservar un carácter equitativo y proporcional. La forma de cobro y los sistemas empleados para tal fin, sobre todo en los de tipo personal y real, revisten tres características que les distingue:

a). Cuando el gobierno se basa para cobrarlo en simples signos exteriores u objetivos que sean suficientes para indicar los ingresos obtenidos. Aquí no es necesario conocer el papel que desempeña el particular dentro del sistema social en que se desenvuelve.

b). Cuando se calcula la cantidad de ingresos de acuerdo con la actividad propia y personal de cada causante. La proporcionalidad en este tipo de impuesto se basa en la regla de que a mayores ingresos se señalará mayor impuesto. Es de carácter subjetivo.

c). Cuando el impuesto se calcula haciendo uso com-

binado de los dos primeros aspectos, caso en que se le denomina impuesto global; toma en cuenta tanto el valor de las propiedades (datos externos), como los ingresos obtenidos por las actividades que el individuo desarrolla (datos subjetivos).

Así las Finanzas Públicas se podrían definir como: la aplicación del dinero a fines prácticos; como el estudio de todas las categorías de transacciones monetarias o como el estudio e investigación de las diferentes maneras por -- las cuales el Estado adquiere dinero de los particulares y lo transforma en servicios públicos.

La Ley de Hacienda para el Distrito Federal de - 31 de diciembre de 1941, dice en el Artículo 3º: "Los Ingresos del Departamento (Gobierno) del Distrito Federal se dividen en dos clases: ordinarios y extraordinarios". En el Artículo 4º dice: "Son Ingresos Ordinarios los establecidos común y normalmente para cubrir los servicios públicos regulares del Distrito Federal. Son Ingresos extraordinarios aquellos cuya percepción se autoriza excepcionalmente para proveer el pago de gastos accidentales o extraordinarios del Distrito Federal". (25)

Los Ingresos Ordinarios son: los impuestos y - los derechos. Los dos grupos reciben el nombre, en conjunto, de rentas derivadas o de derecho público porque entrañan el ejercicio del poder soberano. Los productos, llamados también rentas originarias, patrimoniales o de derecho privado y los Aprovechamientos.

El Artículo 1º del Código Fiscal de la Federa--

ción, de 30 de diciembre de 1938, hace referencia a estas - cuatro clases de ingresos con el carácter de ordinarios, - porque dice que serán los que deben mencionar las leyes -- anuales de Ingresos y estas leyes cada año, en su Artículo 1º, señalan también cuatro grupos que por lo mismo tienen - el carácter de ordinarios.

El Artículo 1º del Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966 dice: "Los impuestos, derechos y aprovechamientos se regularán por las Leyes Fiscales respectivas en su defecto por este Código y supletoriamente por - el derecho común. Los productos se regularán por las indicaciones, disposiciones o por lo que en su caso provengan - los contratos o concesiones respectivos". (26)

Los ingresos extraordinarios son: Impuestos extraordinarios; Derechos extraordinarios; Contribuciones; Empréstitos; Emisión de Moneda; Expropiación y los Servicios Personales.

La fuente del Impuesto es el monto de los bienes o de la riqueza de donde se obtiene lo necesario para pagar el impuesto, puede ser la renta o el capital.

La fuente normal de los impuestos debe ser la - renta, la cual está constituida esencialmente por los ingresos en moneda o en especie, que provengan del patrimonio - personal o de las actividades propias del contribuyente, o de la combinación de ambos, como el ejercicio de una profesión.

La Hacienda Pública es el conjunto de bienes que una entidad pública (Federación, Estados, Municipios), posee

en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas que son a su cargo por el mismo motivo.

La palabra Fisco viene del latín Fiscus; designa el tesoro o patrimonio de los Emperadores para diferenciarlo del erario que era el tesoro público o caudales destinados a las obligaciones del Estado.

Recibe el nombre de Fisco, el Estado considerado como titular de la Hacienda Pública y por lo mismo con derecho para exigir el cumplimiento de las prestaciones existentes a su favor y con obligación de cubrir las que resulten a su cargo.

Los efectos e influencia de los impuestos sobre el comportamiento general de las acciones públicas o privadas, pueden ser la base del éxito o del fracaso de los esfuerzos para alcanzar las metas nacionales. La política impositiva, principal apoyo de otra política no menos importante, la del gasto público, refleja en ella por igual sus virtudes y defectos. El gasto ejerce la intensidad de su impacto económico y social, según la importancia de los recursos fiscales. El gasto público constituye uno de los instrumentos económicos más importantes de que dispone un país, para lograr el bienestar económico y social. En economías como la de México, la erogación gubernamental influye en la producción de bienes y servicios; distribución, número y disposición de personas ocupadas.

3.3 VALORES PUBLICOS

Los Valores "son los Títulos representativos de la participación en haberes de sociedades, de cantidades - prestadas, de mercancías, de fondos pecuniarios o de servicios, los cuales son objeto de operaciones mercantiles; son también Títulos representativos de riqueza negociables". (27)

Resulta importante conocer la forma en que el Estado interviene en la producción, sobre todo si se considera que en este renglón, cobra su más cabal expresión el hecho de que lo político y lo económico son circunstancias -- que se complementan. Son dos los papeles que el Estado puede asumir en materia económica: como Legislador, cumpliendo una de sus preeminentes funciones de Órgano soberano y - como empresario o contratista.

Dentro del papel que desempeña el Estado como Empresario, aparecen dos grados de intervención: la estatización y la municipalización.

La Estatización, nos explica el por qué las empresas más necesarias dentro de cierta actividad, deben -- ser controladas en todo el territorio nacional. Quedarán -- aquí comprendidas empresas tales como Ferrocarriles, Caminos de peaje, correo, telégrafos, combustibles y servicios de salubridad.

La Municipalización, explica la intervención y - control de empresas de tipo regional. El Estado interviene en el control del algodón, tabaco, café, extracción de minerales y otras industrias de carácter local.

(27) Ob. Cit. Tomo 6, Pág.

El Artículo 28 Constitucional nos proporciona un vivo ejemplo de como interviene el Estado en materia económica, concretamente en la prohibición de formaciones monopólicas.

Con relación a los fines mediatos e inmediatos - que el Estado se propone alcanzar al intervenir en el proceso económico, su actividad puede agruparse en diversos renglones, los que en conjunto, constituyen la política económica, verdadero programa a seguir para tratar de resolver - los problemas de un país. Estos renglones son:

La Política de pleno empleo, encaminada a conseguir y mantener un elevado y estable nivel de ocupación interna. Política anticíclica, para procurar moderación en las fluctuaciones propias de la actividad económica. Política de Trabajo, para disciplinar las relaciones jurídicas, sociales y económicas de los trabajadores con los sujetos que representan a los demás factores de la producción. Política social, que estudia las medidas dirigidas a elevar el nivel de vida de las clases obreras a través del establecimiento de seguros sociales, reglamentación de las horas de trabajo, fijación de salarios mínimos por zonas, trabajo de mujeres y niños, etc. Política Agraria, que se ocupa de lo que en nuestro país ha tenido un incremento extraordinario en lo que respecta a materia de titulación, repartición y reforma agraria integral, por considerarlo un problema básico y fundamental en el plan de desarrollo macroeconómico. Política Industrial, referente a la organización, disciplina y control de la actividad industrial. Renglón que ha alcanzado en México su máxima aceleración en nuestro tiempo - a través del plan de industrialización en que se encuentra empeñado. Esta política admite subdivisiones, con base en los distintos sectores industriales, así existe política si-

derúrgica, petroquímica, minera, de la construcción, etc.

3.4 FINCAS PUBLICAS

La palabra Finca, significa propiedad inmueble, por lo que las Fincas Públicas son los bienes inmuebles que forman parte de los bienes del Estado.

El Artículo 27 Constitucional establece que:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

La Ley General de Bienes Nacionales, establece - en su Artículo 2° que son bienes de dominio público:

- I.- Los de uso común;
- II.- Los señalados en los Artículos 27 párrafos cuarto, -- quinto y octavo, y 42 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- III.- Los enumerados en la fracción II del Artículo 27 -- Constitucional, con excepción de los comprendidos en la -- fracción II, del Artículo 3° de esta Ley;
- IV.- El suelo del mar territorial y el de las aguas marítimas interiores;
- V.- Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la Ley;
- VI.- Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles de propiedad federal;
- VII.- Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;

VIII.- Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles - declarados por la Ley inalienables e imprescriptibles;

IX.- Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

X.- Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores."(28)

En su Artículo 8° la Ley General de Bienes Nacionales establece:

"Salvo lo que dispongan otras leyes, que rijan materias especiales respecto del Patrimonio Nacional, corresponden a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, lo siguiente:

I.- Poseer, vigilar y conservar o administrar los inmuebles de propiedad Federal, destinados o no a un servicio público, o a fines de interés social o general, los que de hecho se utilicen para dichos fines y los equiparados a éstos conforme a la Ley, así como las plazas, paseos y parques públicos construidos en inmuebles federales;

II.- Administrar en términos de Ley y ejercer la posesión de la Nación sobre las playas marítimas, la zona federal marítima terrestre y los terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales que no estén expresamente encomendadas a otra dependencia;

III.- Otorgar y revocar concesiones o permisos para el uso aprovechamiento o explotación de los bienes inmuebles de dominio público;

(28) LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.- Edit. Porrúa, S. A. Méx. 1984. Págs. 353 6 354.

IV.- Intervenir en la adquisición, control, administración, enajenación, permuta, inspección y vigilancia de los bienes inmuebles federales, y en su caso celebrar los contratos relativos para el uso, aprovechamiento y explotación de los mismos; de acuerdo con las bases, criterios y lineamientos de política que establezca;

V.- Determinar las normas y establecer las directrices -- aplicables, para que conforme a los programas a que se refiere esta Ley, intervenga en representación del Gobierno Federal, en las operaciones de compra-venta, donación, gravamen, afectación u otras por las que la Federación adquiera o enajene la propiedad, el dominio o cualquier derecho real sobre inmuebles. En los mismos términos, autorizar -- los actos jurídicos que celebren las entidades paraestatales de la administración pública federal, por los que adquiere o trasmita la propiedad sobre inmuebles.

VI.- Evaluar y revisar las operaciones inmobiliarias a que se refiere esta Ley, que realicen las entidades paraestatales;

VII.- Proponer al titular del Ejecutivo Federal, la participación estatal de las empresas o asociaciones, o la constitución de fideicomisos dentro de cuyo objeto social o fines se encuentre la realización de operaciones inmobiliarias. La Secretaría de Programación y Presupuesto, tendrá siempre en los contratos de fideicomiso que celebre el Gobierno Federal, el carácter de fideicomitente;

VIII.- Aprobar y registrar los contratos de arrendamiento, que con el carácter de arrendatarios celebren las dependencias de la Administración Pública Federal, o los que como arrendadoras o arrendatarias celebren las entidades paraes-

tatales respecto de bienes inmuebles, revisar periódicamente dichos contratos y vigilar su cumplimiento, de conformidad con las políticas que determine la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. La celebración de los contratos a que se refiere esta fracción, deberá basarse en la justipreciación de rentas que realice la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales;

IX.- Mantener al corriente el avalúo de los bienes inmuebles nacionales y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo;

X.- Solicitar de la Procuraduría General de la República - el ejercicio de la acción reivindicatoria de los bienes de la Nación, y

XI.- Ejercer a nombre y representación del Gobierno Federal la facultad o derecho de reversión, respecto de la propiedad inmobiliaria federal, salvo disposición legal en contrario."(29)

La Secretaría de Relaciones Exteriores, será competente para adquirir, administrar o conservar las propiedades de la Nación en el Extranjero. El Ejecutivo Federal - por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, determinará la forma y términos en que se llevará a cabo el control y aprovechamiento de dichos bienes, de conformidad con esta Ley y sus Reglamentos.

(29) Ob. Cit. Pág. 357.

C A P I T U L O I V**4.1 R E S P O N S A B I L I D A D P U B L I C A****4.2 R E S P O N S A B I L I D A D D E L E S T A D O****4.3 P E C U L A D O****4.4 R E G L A M E N T A C I O N J U R I D I C A**

4.1 RESPONSABILIDAD PUBLICA

Es notorio que el desempeño de las funciones oficiales se torna cada vez más complicado; al mismo tiempo la intervención del Estado en su sector cada vez más importante y amplio de la vida de los pueblos, exige una mejor capacidad y una responsabilidad mayor. Es por ello que en la mayor parte de los Estados modernos, se exige no sólo el funcionamiento gubernativo con la mayor eficacia sino el respeto al orden jurídico para su conservación.

Desde el año de 1857, se estableció en nuestra Constitución la responsabilidad de los Funcionarios Públicos, también ocurrió su inserción en la carta política de 1917, pero fue hasta el año de 1940, cuando se reglamentó el articulado correspondiente de la Constitución en vigor. En la exposición de motivos de la misma se consideró la necesidad de la limitación de las atribuciones de los Funcionarios y su responsabilidad. Y se expresaba "El Estado debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que, violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos; y aún cuando el pueblo, con su claro sentido de observación, señale y sancione con su desprecio a los funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra la riqueza pública o contra la vida o la libertad, o la riqueza de las personas, etc., esa sanción popular, por más enérgica que en sí misma sea, no puede considerarse como bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de la justicia". (30)

Así hemos sido testigos de que esta situación se ha presentado en todo el mundo y en México sobre todo, seguramente desde entonces ya podía contemplarse los casos de enriquecimiento ilegítimo y otros abusos por ello los legisladores continuaban diciendo "la actuación criminal de los malos funcionarios cuando queda indefinidamente impune, además de constituir un pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía como único medio para libertarse de ellos, o bien, puede llevarlo a la abyección como resultado de un sometimiento importante, signo indudable de decadencia; o bien, produce un Estado latente de inconformidad y de rencor, que lo hace ver al Gobierno no como la entidad superior instituída para su beneficio, respetable y orientadora, que habrá de conducirlo al bienestar y al progreso, sino como un poder despótico y concupiscente que sólo oprime y lo explota".(31)

La responsabilidad frente a la colectividad es uno de los más importantes principios del control democrático. La sociedad moderna elabora con frecuencia técnicas sociales que parecen ser idénticas a las de los sistemas totalitarios. En tales casos, la responsabilidad frente a la colectividad señala la diferencia esencial entre los dos sistemas. Se puede decir que una sociedad es democrática si sus instituciones de importancia son responsables ante la colectividad.

La falta de cumplimiento de las obligaciones de los empleados o funcionarios públicos, trae como consecuencia el que incurran en responsabilidad, la que frente a la administración puede ser de carácter civil, penal o administrativa.

(31) Ob. Cit. Pág. 467

La responsabilidad civil tiene lugar cuando el incumplimiento produzca menoscabo en el patrimonio del Estado.

El fundamento de dicha responsabilidad se encuentra en la Ley, puesto que la relación del servicio constituye una situación legal.

Esta responsabilidad opera, principalmente, en el sector de funcionarios o empleados que manejan fondos. Para ellos constituye requisito previo al desempeño de sus funciones, otorgar fianza que garantice su manejo. Al establecerse la responsabilidad civil se hace efectiva la reparación correspondiente, directamente sobre los bienes del responsable o afectando la fianza otorgada.

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación previene: "La custodia de los fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal comprende su guarda, la cual lleva implícita la conservación normal y material de dichos fondos y valores, su traslado y conducción hasta su entrega. Estará a cargo del personal manejador de fondos, expresamente autorizado para el efecto, en cada una de las Oficinas Recaudadoras y pagadoras, el cual asumirá las responsabilidades inherentes al empleo o comisión que se le asigne y estará obligado a tomar las precauciones necesarias para su debida protección. Dicho personal invariablemente deberá caucionar su manejo. (32) Para garantizar en debida forma su manejo, se establece un fondo para indemnización al Erario Federal, constituido con aportaciones al personal cuyos servicios utiliza el Gobierno Federal en el manejo de fondos y valores.

(32) JORGE OLIVERA TORO.- Manual de Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. Págs. 361 y 362

Respecto a daños diferentes, es difícil la imputación individual, dada la distribución de labores de la organización burocrática, máxime cuando en el acto intervienen varios sujetos, por lo que en esos casos se emplea el poder disciplinario y no la responsabilidad civil.

La responsabilidad penal, de los funcionarios o empleados tiene lugar en delitos en que la acción es imputable solamente a los que tienen esa calidad jurídica, independiente de que puedan cometer ilícitos de otra naturaleza como particulares.

El Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, aplicable en materia federal, contiene un título denominado "Delitos cometidos por Funcionarios Públicos", -- considerando entre ellos: ejercicio indebido de funciones públicas; abuso de autoridad, coalición de funcionarios; -- cohecho, peculado y concusión.

En el caso de revelación de secretos, la Ley Penal aumenta la pena, cuando el acto punible se comete por funcionarios o empleados públicos.

La Constitución Federal en su artículo 109, prevé la expedición de una Ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación. Dicho precepto establece que se determinarán, como faltas oficiales, todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho. Esos delitos serán siempre juzgados por un jurado popular.

La responsabilidad administrativa, opera con motivo de cualquier falta cometida en el desempeño de la función pública, pudiendo coexistir con la responsabilidad ci-

vil y penal.

Esta responsabilidad puede, en unos casos, traer como consecuencia última la terminación de los efectos del nombramiento. Cuando no trasciende de la esfera de la propia administración, su sanción es de orden disciplinario, y por regla general la impone el superior de quien ha cometido la falta.

4.2 RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

En términos generales, nuestro régimen legal no acepta francamente el principio de responsabilidad del Estado.

Hay dos ideas que obstaculizan su admisión:

1.- La de Soberanía, como un derecho de actuar sin -- más limitaciones que las impuestas por el propio Estado, -- aún cuando se causare daño. Es la máxima histórica en virtud de la cual The King can do not wrong, o la que afirmaba "Lo propio de la soberanía es imponerse sin compensación", dogmas medievales y simplistas que la conciencia social y -- jurídica han repudiado definitivamente.

2.- La de que el Estado siempre actúa dentro de los -- límites legales, no pudiéndose considerar ilícita su actividad, ni estimar que incurre en responsabilidad, cuya base o fundamento es precisamente la ilicitud, de la que en todo -- caso es ajena.

Responsabilidad de los individuos del Poder Legislativo, responsabilidad de los funcionarios del orden judicial; responsabilidad del Presidente de la República y Secretarios del Despacho.

El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos, ha sido una preocupación constante de todo sistema democrático Constitucional y una de las características esenciales de todo Estado de Derecho, para evitar el abuso del poder. La aspiración de los mexicanos se ha reflejado con mayor o menor acierto, en todos y cada uno de los documentos constitucionales, que desde nuestra lucha por la Independencia nos han regido.

Nuestra Constitución Política, en su Título Cuarto, denominado "De las responsabilidades de los servidores públicos", ofrece un tratamiento unitario, sistematizado y completo del régimen de responsabilidades de los servidores públicos como a continuación trataremos de explicar.

Establece en su Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y -empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las Leyes Federales, -así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República, precisarán en los mismos términos del primer párrafo de este Artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñan empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Artículo 109.- El Congreso de la Unión y las Le-

gislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las Leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.- Se impondrán mediante juicio político, las sanciones indicadas en el Artículo 110, a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

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

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

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

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se debe sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito, a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su

patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las -- otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes del Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y jueces del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y - asociaciones asimiladas o éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, - pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del

servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa la declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencias del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa, se

suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será - obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el -- ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la Ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, - sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, en los términos del Artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal -- aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus -- atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a - proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo - en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en - sentencia absolutoria, el inculpado podrá resumir su fun-- ción. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se -

concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se establecen - contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo -- con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de - delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio eco nómico o cause daños y perjuicios patrimoniales, deberán - graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su - conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de -- tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o - perjuicios causados.

Artículo 112.- No se requerirá declaración de - procedencia de la Cámara de Diputados, cuando alguno de los servidores públicos a que se hace referencia en el párrafo primero del Artículo 111, cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar -- sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el Artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en - dicho precepto.

Artículo 113.- Las Leyes sobre responsabilida- des administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, -- honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempe ño de sus funciones, empleos, cargos, y comisiones; las san

ciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalan las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, - así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y por los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del Artículo 109, pero que no podrán exceder de tres -- tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Artículo 114.- El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el - servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un pe ríodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedi-- miento.

La responsabilidad por delitos cometido durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres - años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto - el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el Artículo 111.

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

Las formalidades que la Constitución establece -

para juzgar a los altos funcionarios que incurren en delitos del orden común, no son más que reglas para el procedimiento que en nada afectan ni la responsabilidad oficial de los funcionarios públicos, ni la naturaleza o esencia de los delitos del orden común, en que pueden incurrir, ni las penas a que por ellos pueden ser condenados.

Respecto de las faltas u omisiones, me parece -- bien claro que los Senadores y Diputados incurren en ellas siempre que dejen de hacer algo de lo que conforme a la -- Constitución y a las Leyes, tienen el deber de hacer. Dichas faltas u omisiones consisten por lo mismo, pura y simplemente en no hacer.

Los delitos por el contrario, consisten esencialmente en hacer lo que la Ley prohíbe. Bajo este concepto -- ha sido definido lo que les está prohibido hacer a los servidores públicos.

Examinando la cuestión en el terreno puramente -- filosófico, se vé desde luego que siendo el cuerpo legislativo el representante de la inteligencia social, participa de la misma naturaleza que la inteligencia del individuo, -- ésta como hemos visto, por ser una facultad puramente pasiva, debe ser eminentemente libre su ejercicio y como eminentemente libre, esencialmente irresponsable. Los cuerpos legislativos, por consecuencia deben ser eminentemente libres e irresponsables.

Esta libertad e irresponsabilidad, consecuencia necesaria de la naturaleza de los cuerpos legislativos, desaparecería sin duda, si cada uno de sus miembros fuera responsable de lo que hace en ejercicio de sus funciones, como desaparecería la irresponsabilidad del hombre cuyas faculta

des mentales estuvieran perturbadas si se le dijera: " tu eres irresponsable de lo que hagas; pero tus manos son responsables de lo que toquen, tus ojos de lo que vean, tu boca de lo que hable".(33)

Está interesada la sociedad en que se den leyes buenas y justas, sería un correctivo muy saludable el de hacer responsables a los legisladores por las malas o injustas leyes que pudieran expedir.

El correctivo eficaz y natural contra la extralimitación de facultades, contra los excesos o arbitrariedades del Congreso, se encuentra en el Poder Judicial.

Si la responsabilidad oficial de los miembros del cuerpo legislativo es contraria a la naturaleza de este mismo cuerpo y perjudicial a los intereses públicos, al mismo tiempo que ilusoria e imposible en la práctica, la de los individuos de la Corte de Justicia, tiene todos los caracteres contrarios. El Supremo Poder Judicial de la Nación, tiene por objeto decidir los puntos que se someten a su jurisdicción, con total arreglo, con estricta sujeción a las leyes.

Si no lo hace así, si por corrupción, por seducción, por ignorancia o por negligencia, cualquiera de sus miembros falta a este deber, la sociedad tiene el más perfecto derecho para castigarlo por que clara, notoria y evidentemente ha dejado de cumplir la obligación que contrajo al aceptar funciones judiciales.

Respecto de las faltas u omisiones en que incu-

(33) RODRIGUEZ, RAMON.- "DERECHO CONSTITUCIONAL". Edit. UNAM. - México 1978. Págs. 623 y 624.

rran están en el mismo caso que los miembros del cuerpo legislativo y deben también por ellas, sufrir las penas que la Ley designa.

Por lo relativo a la responsabilidad del Presidente de la República el Artículo Constitucional emite un concepto inconcebible, y eminentemente injusto.

En términos de estricta justicia, sólo puede ser responsable de un acto gubernativo aquel de cuya voluntad depende su ejecución. Solamente de la voluntad del Secretario del Despacho depende el que cualquier acto del Presidente pueda ser válido y llevarse a efecto; luego sólo el Secretario puede ser responsable de él.

Este raciocinio se robustece si se tiene en cuenta la práctica constante en los negocios administrativos y algunos hechos que aunque remotos son posibles.

Todos sabemos que en la mayor parte de los negocios, los Secretario, sin acuerdo del Presidente, resuelven a nombre de éste lo que creen conveniente.

Tenemos pues por una parte, que no es justo hacer responsable al Presidente, de actos oficiales porque no puede ejercer ninguno, sino por conducto y bajo la autorización y firma de otra persona; y que la responsabilidad que podría exigírsele por sus actos oficiales, es del todo ilusoria con solo que el Ministro del ramo diga que ha procedido sin el acuerdo del Presidente.

Tenemos por otra parte, que si el Presidente no es responsable de sus actos se convierte en un déspota absoluto, tácitamente autorizado para infringir las leyes y co-

meter atentados de todo género en el orden público.

La Constitución por consecuencia, está colocada en la terrible disyuntiva o de autorizar una notoria injusticia haciendo responsable al Presidente por hechos que no son suyos; o de autorizar contra la sociedad los atentados que impunemente puede cometer un funcionario irresponsable revestido de inmensas autorizaciones y facultades.

Esta situación absurda debe nacer necesariamente de un error capital en la naturaleza de las cosas o en las consecuencias que se derivan de ella, porque bien examinada la una y lógicamente deducidas las otras son imposibles los absurdos y las contradicciones.

Así podemos observar que el vicio capital, el error, consiste en investir a una persona de facultades y atribuciones que notoria y evidentemente no puede ni podrá desempeñar jamás un solo hombre.

Si cada uno de los ramos en que puede dividirse el poder ejecutivo, se confiara a una persona, ella sería en justicia y en razón, absolutamente responsable de sus actos, pero cuando estos ramos se concentran en una sola persona, desconociendo los límites de la capacidad humana, es preciso o que esa persona sea irresponsable, lo que importa un terrible amago para la seguridad social y para la libertad individual, o que sea responsable de lo que necesariamente debe hacer otro por que él mismo no puede hacerlo, lo cual implica una flagrante y notoria injusticia.

Mientras se adopta en este punto la reforma conveniente, creo que lo justo y equitativo es no dar el carácter de delitos oficiales a los actos de traición a la pa--

tria, violaci6n expresa de la Constituci6n y ataque a la libertad electtoral que pueda cometer el Presidente de la Republica.

Todos estos hechos importan verdaderos cr6menes que las leyes castigan en cualquier persona que los cometa, con mucha m6s severidad que los delitos oficiales.

No quedar6an impunes por lo mismo, cuando los cometiera el Presidente de la Republica, ni se cometer6a la - injusticia de hacerlo responsable por actos oficiales cuando conforme a la Constituci6n, no puede ejecutar ni an dictar por sí mismo actos oficiales.

Esta responsabilidad debe ser exclusiva y toda - entera de los Secretarios del Despacho, unicos que oficialmente pueden dictar urdenes o providencias en cualquier ramo de la administraci6n.

Garant6as otorgadas a los Funcionarios Publicos.
- Los miembros del cuerpo legislativo son inviolables por - sus opiniones manifestadas en ejercicio de su encargo, y -- nunca podr6n ser reconvenidos por ellas; la otra garant6a - de que disfrutaban todos los altos funcionarios de la Federa- ci6n, consiste en no poder ser encausados por delitos del - orden comun, sin que el Gran Jurado Nacional califique pre- viamente si hay murito para ello; y en no poder ser juzga- dos por delitos oficiales, sino por el mismo Gran Jurado, - en lo relativo a los hechos y por la Suprema Corte de Justi- cia en lo relativo a la pena que debe imponuersele en caso - de haber sido declarados culpables.

Estas garant6as tienen por objeto evitar que la - acci6n de la justicia pueda, de buena o de mala fe, entorpe

cer o perjudicar la marcha política de la República, y hacer que la conducta oficial de los Funcionarios Públicos - sea juzgada por los representantes del mismo pueblo, de -- quien recibieron el mandato a cuyo cumplimiento se les acusa de haber faltado.

De lo antes anotado tanto en el rubro de responsabilidades públicas como en el uso indebido de atribuciones y facultades del servidor público, vemos que lo anómalo no se encuentra en la función, la cual, está estrictamente delimitada en las leyes relativas a los diferentes apartados que hemos tocado; la irregularidad no se ubica en las - instituciones sino en los hombres designados para desempeñarlas; el Estado como organización política suprema de los hombres podría decirse que se encuentra en crisis, gracias al producto social tecnoburocrático que hace algunas décadas ha venido asumiendo las funciones públicas, naciendo - desde entonces el Estado Administrativo, caracterizado por la función burocrática quien ha desplazado el rol político designado al Estado desde su origen, a saber: el ser factor agregativo de valores sociales a través de la justicia y el "Estado de Derecho", naciendo como formación política dirigida a hacer posible la realización de los valores latentes existentes en la sociedad gregaria. Nunca podremos considerarlo en su origen como un sistema técnico de eficientismo, muy por el contrario, debemos considerarlo como una unidad ético-política, como un orden de valoración social, en un - orden técnico-racional, sino un orden del espíritu.

No obstante debido a su gran desenvolvimiento social, el Estado gestó en su propia entraña, la tecno-burocracia como lineamiento directriz de la vida social; naciendo con ello la dominación burocrática y con ella, la avanzada nacionalización que tiene como destino un valor prominen

te de orden, el cual ha ido acortando la libertad individual y coartando en su sentido a la libertad social. "La sociedad ha ocupado al Estado mediante la hábil estratagema de engendrar al tecnócrata, haciendo creer que él es un hijo directo del Estado -de este modo ha ido perdiendo- acción la movilidad del político. El político ha quedado reducido a un protagonismo marginal. La sociedad ha engendrado sus productos -que son tanto más dañosos cuanto impresionables- la regla técnica, la expansión propietaria, el monopolio, la burocracia, el sistema militar, el mito, la religiosidad y sus dogmas".(34)

Por lo que consideramos que el hecho de que la función pública esté en manos de tecnócratas y no de hombres políticos (por éticos), supone una auténtica patología dentro de la esfera política-social.

(34) Memoria del Primer Congreso Internacional de Teoría General del Estado. Quiroga Lavieé Humberto.- Crisis del Estado. Pag.334.

4.3 PECULADO

La palabra Peculado proviene del latín *peculatus* de *peculium* caudal. Y es un delito que consiste en la hurto de caudales del erario, hecho poraquel a quien está confiada su administración.

El Código Penal vigente en el Distrito Federal, establece en su Artículo 223, comete el delito de peculado:

I.- Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o - cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al Organismo - descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por - otra causa.

II.- El servidor público que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el Artículo de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de designar a cualquier persona.

III.- Cualquier persona que solicite o acepte - realizar las promociones o denigraciones a que se refiere - la fracción anterior a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el Artículo de uso indebido de atribuciones y facultades, y

IV.- Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos - públicos federales, los distraigan de su objeto para usos -

propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destine.

Al que cometa el delito de Peculado se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces al salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de cometerse el delito, o no sea vulnerable, se impondrán de 3 a 2 años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de 3 meses a 2 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicas.

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos -- utilizados indebidamente excedan de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a catorce años de prisión y multa de 300 a 500 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de 2 años a 14 años -- para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

La etimología de la palabra peculado es peculare, o sea, robar el peculio ajeno, a su vez peculio y pecunia -- (dinero) emparentan, siendo pecus (ganado) su raíz común. -- El ganado era sinónimo de riqueza en pueblos que como el romano, fundaban su orden económico sobre todo en el pastoreo. Así, es indudable que el objeto jurídico del delito de peculado, es "el interés de la colectividad social, y por ello del Estado, porque funcionan normalmente los servicios públicos y las empresas de interés público, en beneficio de --

la misma colectividad"; (35) ya que sería inconcebible pretender, hoy en día, que con tal conducta ilícita se roba ganado atentándose en realidad en contra del funcionamiento - debido de los servicios públicos y las empresas de interés público. Claro que en el fondo de tal funcionamiento está el dinero (pecunia) de la Nación, pero por encima de éste - importa el funcionamiento debido de los servicios públicos. De allí que la devolución del dinero, valores, fincas o -- cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo - descentralizado, o a un particular, si por razón del cargo el sujeto activo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa, no elimina el dolo específico. - MAGGIORE dice, que el perjuicio propio del peculado "más - que material, es moral y político, pues se concreta en la - ofensa al deber de fidelidad del funcionario para con la ad - ministración pública. De aquí resulta que este delito es - ontológicamente perfecto, aunque no cause ninguna lesión pa - trimonial a la administración pública, como en el caso de - que esta sea cubierta por la fianza prestada por el funcio - nario". (36)

El perjuicio del peculado es moral y político, - en consecuencia no afecta a la culpabilidad ni al dolo espe - cífico (animus lucrandi), el hecho de que el reo devuelva - lo sustraído, por lo que la penalidad atenuada carece de - base ontológica y lógica.

En otras legislaciones como la Argentina la "mal - versación de cuadales públicos" consiste en el simple cam - bio ilegítimo de destino de esos caudales, sin lucro para - el agente o para un tercero.

(35) RAUL CARRANCA Y TRUJILLO, RAUL CARRANCA Y RIVAS.- Código Penal - Anotado.- Edit. Porrúa, S. A. México 1972. Pág. 460.

(36) Ob. Cit. Pág. 461

El objeto a que están destinados los bienes lo - determina la Ley de Presupuestos, o leyes especiales, o de decretos legislativos, o de acuerdos presidenciales o de los Secretarios de Estado y del Jefe del Departamento del Distrito Federal, o los ejecutivos de las instituciones descentralizadas, etc., puede revestir forma verbal o escrita, - ser general o especial, permanente o accidental. Los bienes pueden ser de cualquier cuantía, especie y naturaleza. El objeto jurídico del delito de Peculado es el interés de la colectividad social, y por ello del Estado, porque funcionan normalmente los servicios públicos y las empresas de interés público, en beneficio de la colectividad. Es un delito de lesión, doloso; al dolo general se agrega un dolo específico consistente en la voluntad y conciencia del agente, de que la distracción de su objeto legal, de los bienes, redunde en lucro económico propio o de tercero. El delito se consume por el hecho de la misma aplicación ilegal de los - bienes.

Sujeto activo calificado: se requiere para serlo estar encargado de un servicio público o descentralizado o en comisión aunque sea temporal, no teniendo que ser necesariamente funcionario pasivo: la colectividad social.

En el delito de Peculado, el agente tiene en su poder en razón de su encargo el dinero, valores, fincas, -- etc., todos ellos del caudal público, por lo que la infracción se consume en el momento en que ese dinero, valores, - fincas del caudal público, se distraen a fines diversos de los presupuestados. Por ello, para la comprobación de la - conducta delictuosa se requiere de la práctica de un arqueo o liquidación del cual se desprenda que existe un faltante en los bienes o fondos a cargo del imputado y que la dis-- tracción de esos bienes o fondos han sido aplicados a un --

destino diferente del que ha querido dar su propietario, - por conducto de quien los recibe.

Debido a las distracciones que los funcionarios realizan de el dinero, bienes, fincas, etc., con el fin de enriquecerse sin importarles la inconformidad, ni el rencor que crean en el pueblo que ya solo vé al Gobierno como un - poder despótico y concupiscente que sólo lo oprime y lo explota; que vé en los hombres en quienes depositaron su confianza ya no a la autoridad respetable y orientadora que - busca el bienestar y el progreso de su pueblo, sino como a un Gobierno que en su actuación criminal busca solo su enriquecimiento, sin tomar en consideración que con ello conducen al pueblo a la rebeldía y al país a la decadencia.

4.3 REGLEMENTACION JURIDICA

La Constitución Política de los Estados Unidos - Mexicanos, en su título Cuarto nos habla de las responsabilidades de los servidores públicos, y explica que de los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin pre vía acusación de la Cámara de Diputados

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la Ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ellas.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes y oficiales cometidos por los altos funcionarios de la Federación.

El Congreso de la Unión expedirá, a la brevedad posible una Ley de Responsabilidades de todos los funcionarios y empleados del Distrito y Territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales, todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un Jurado Popular.

El Presidente de la República, podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados del Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, de los Jueces del orden común del Distrito Federal y de los

Territorios. En estos casos, la Cámara de Diputados primero y la de Senadores después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado -- quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a una nueva designación.

El Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algun funcionario judicial, -- oirá a éste, en lo privado a efecto de poder apreciar en -- conciencia la justificación de tal solicitud.

En este precepto sí encontramos justificada la -- denominación de Gran Jurado que se dá a la Cámara de Senadores, cuando conoce los delitos oficiales, pues a virtud de la facultad que le es concedida, asume una función de carácter eminentemente jurisdiccional.

Sí la Cámara de Senadores declara culpable al -- acusado, con plenitud de jurisdicción debe privarlo de su -- puesto e inhabilitarlo para obtener otro, por el término -- que determine la Ley, sin perjuicio de que si el mismo hecho tuviere señalada otra pena, quede a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y castiguen conforme a derecho, Pero si la misma Cámara lo declara inocente, su resolución es inatacable.

Nuestra Carta Magna nos habla de que una vez pronunciada una sentencia de responsabilidad, por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto. -- entendiendo por indulto, el privilegio concedido a una persona para que pueda hacer lo que sin él no podría; o la gracia por la cual el superior remite el todo o parte de una = pena, o la conmuta, indultar puede ser también perdonar una

pena, en reconocimiento a los méritos de esa persona. El -
indulto necesario tiene su origen en la necesidad de corre-
gir los yerros de la justicia.

Como el indulto es, por su esencia, un acto del
Ejecutivo, si pudiera concederse una vez pronunciada la sen-
tencia de responsabilidad por delitos oficiales, se daría -
con ello una facultad a aquel poder que lo colocaría en un
plano de superioridad sobre el Legislativo. Para evitar es-
ta posible intromisión del Ejecutivo en los actos del Legis-
lativo, en los que concierne a la calificación de delitos
oficiales, la misma Constitución Política dispone que no -
puede concederse al reo la gracia del indulto.

En nuestro Código Penal vigente para el Distrito
Federal, se establece en el Artículo 94.- El indulto no pue-
de concederse, sino de sanción impuesta en sentencia irrevocable.

El Código Penal vigente en el Distrito Federal -
tiene un Título especial que es el Décimo, denominado "Deli-
tos cometidos por servidores públicos", enumerando los deli-
tos de: ejercicio indebido de servicio público; abuso de -
autoridad; coalición de servidores públicos; uso indebido -
de atribuciones y facultades; concusión, intimidación, ejer-
cicio abusivo de funciones; tráfico de influencias, cohecho,
peculado y enriquecimiento ilícito.

4.4 LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

En su Título Primero, Capítulo Unico, establece en el

Artículo 1o.- Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;

II.- Las obligaciones en el Servicio Público;

III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el Servicio Público, así como las que se deban resolver mediante Juicio Político.

IV.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones

V.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores público que gozan de fuero, y

VI.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Artículo 2o.- Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del Artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Artículo 3o.- Las autoridades competentes para aplicar la presente Ley serán:

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- II.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación;
- III.- Las dependencias del Ejecutivo Federal;
- IV.- El Departamento del Distrito Federal;
- V.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- VI.- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- VII.- El Tribunal Fiscal de la Federación;
- VIII.- Los Tribunales de Trabajo, en los términos - de la legislación respectiva;
- IX.- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

En el Título Segundo, nos habla de los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio - Político y declaración de procedencia. En su Título Tercero, nos habla de las responsabilidades administrativas y - por último, en el Título Cuarto, se refiere al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

C O N C L U S I O N E S

1. Funcionario Público, es la persona que desempeña una actividad pública, debiendo estar comprendido en los cuadros del personal de la administración, su principal característica es la de tener una responsabilidad pública, y por tanto, está sujeto a la opinión del pueblo. El Funcionario Público es de quien la sociedad espera que desarrolle su actividad con eficiencia y legalidad, que defienda los intereses colectivos en la mejor forma posible y que en supremo esfuerzo de concentración sepa captar los anhelos e inquietudes sociales, dándoles la satisfacción adecuada.

2. Los Funcionarios Públicos para serlo deben reunir los requisitos que la Constitución establece como son: tener una condición política, edad, vecindad y residencia, condición religiosa y juramento o protesta; son funcionarios públicos por ejemplo: El Presidente de la República, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho, el Procurador General de la República, Senadores, etc. Considero que desde el momento de iniciar la elección o designación de los Funcionarios Públicos, se encuentra la patología debido a que en México, a pesar de que la designación de nuestros representantes y gobernantes es directa como lo establece el Artículo 51 Constitucional, el ciudadano se encuentra restringido en su derecho de elección y limitado a revocar la voluntad de unos cuantos, cuando las elecciones han sido fraudulentas, debido a las maquinaciones o artificios utilizados por malos funcionarios para lograr sus fines.

3. El Funcionario Público una vez nombrado, queda investido del poder que le da su nombramiento, se convier

te en sujeto de la autoridad y tiene con ello el derecho de dirigir eficazmente a la sociedad a la consecución de un fin, así el poder público se encuentra en manos de personas físicas, electas supuestamente por los titulares de la soberanía y actualmente se encuentra en manos de unos cuantos, debido a que la efectividad del sufragio ha ido perdiendo validez dentro de nuestro país.

4. Una vez en el poder los malos funcionarios públicos pensando solamente en sus particulares intereses tratan de convertir su autoridad en un autoritarismo que le permita la comodidad, el privilegio y el enriquecimiento sin importar el sacrificio del pueblo.

5. Los recursos públicos federales, son los bienes o medios de subsistencia con que cuenta el Estado, y es de estos bienes de donde quienes tienen el poder, adquieren en forma ilegal sus riquezas, usando indebidamente sus atribuciones y facultades a que tienen derecho, debido al ejercicio de sus funciones, e incluso, llegando a la comisión de alguno de los delitos a los que el Código Penal vigente en el Distrito Federal hace mención en su Título Décimo, en el cual se reglamentan los delitos cometidos por Funcionarios Públicos.

6. El delito de Peculado es un delito en que -- pueden incurrir los Funcionarios Públicos; se tipifica cuando existe la distracción de un objeto, de dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, a un organismo descentralizado o a un particular, si por razón del cargo de aquel Funcionario, empleado o encargado de un servicio público del Estado o descentralizado ha recibido en administración, en depósito o por otra causa. Del tipo del delito de peculado se desprende que el sujeto activo de

be ser un Funcionario o un empleado o encargado de un servicio público; el sujeto pasivo debe ser el Estado, un organismo descentralizado o inclusive un particular; el bien protegido es el dinero, valores o fincas pertenecientes al Estado, al organismo descentralizado o al particular.

7. La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los Senadores, Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables de los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales y el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. En caso de que el delito fuere del orden común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del total de los miembros que la forman, si ha lugar o no a proceder contra el acusado.

8. Las autoridades competentes para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos son: Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión; la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; las dependencias del Ejecutivo Federal; el Departamento del Distrito Federal; la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; el Tribunal Fiscal de la Federación; los Tribunales de Trabajo en los términos de la legislación respectiva y los demás órganos jurisdiccionales que determinen las le-

yes. Los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere el Artículo 109 Constitucional se desarrollarán autónomamente, según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades antes mencionadas turnar las denuncias a quien debe conocer de ellas.

9. El Estado debe ser la unidad social de poder expresada en una instancia superior, representada por un gobierno cuya estructura dependa del sistema adoptado para organizar y ejecutar legítimamente el poder y que tenga por finalidades asegurar su permanencia como unidad social, la justicia, la paz, el bienestar y desarrollo integral de los ciudadanos que forman el pueblo.

10.- En el actual régimen de nuestro país, tal como lo establece nuestra Carta Magna, debería darse oportunidad al desarrollo en todos los aspectos de nuestra Nación, sin embargo, las patologías existentes en nuestros políticos, en los hombres que gobiernan con su personalista estilo a satisfacción de unos cuantos, desembocan en los males más graves, que existen: la mala distribución de la riqueza, la poca capacidad de nuestros funcionarios encargados de la administración pública para desempeñar sus funciones, por carecer de conocimientos técnicos y en ocasiones profesionales; la mala aplicación e interpretación de las leyes; la ignorancia que existe en las masas elitistas que gobiernan nuestro país; la falta de conciencia cívica, la carencia de cultura y la falta de interés en el progreso de nuestro país. Los mexicanos debíamos hacer exigibles nuestros derechos como titulares de la soberanía nacional, pero al no hacerlo, damos origen a un gobierno autocrático y despótico, que ha llevado a nuestro país al caos en el que actualmente se encuentra y que lleva a la ciudadanía a la indigna

ción y la desesperanza.

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

- 1.- ARNAIZ AMIGO AURORA
Teoría y Práctica del Estado Contemporáneo
Textos Universitarios
México, 1981
- 2.- BAZDRESCH LUIS
Garantías Constitucionales
Editorial Trillas
Segunda Edición
México 1983
- 3.- BENTHAM JEREMIAS
Fragmento sobre el Gobierno
Editorial Sarpe
México, 1985
- 4.- BARROWS DUNHAM
El Hombre Contra el Mito
Ediciones Leviatán
Buenos Aires, Argentina
- 5.- BERTRAND RUSSELL
Autoridad e Individuo
Breviarios del F.C.E. No. 15
- 6.- CARPIZO JORGE
La Constitución de 1917
Textos Universitarios
Segunda Edición
México 1979
- 7.- CASTELLANOS TENA FERNANDO
Lineamientos Elementales de Derecho Penal
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1974
- 8.- CERVANTES AHUMADA RAUL
Títulos y Operaciones de Crédito
Editorial Porrúa, S. A.
Segunda Edición
México, 1976
- 9.- CARRANCA Y TRUJILLO RAUL y
CARRANCA Y RIVAS RAUL
Código Penal Anotado
Editorial Porrúa, S.A.

- 10.- DOMINGUEZ VARGAS SERGIO
Teoría Económica
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1972
- 11.- FLORES ZAVALA ERNESTO
Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas
Editorial Porrúa, S. A.
México, 1977
- 12.- HERRERA MEÑACA CLODOMIRO
Autoridad Política
Universidad de Cartagena,
República de Colombia.
Cartagena, 1931
- 13.- MORENO DANIEL
Derecho Constitucional Mexicano
Editorial Pax
México, 1973
- 14.- OLIVERA TORO JORGE
Manual de Derecho Administrativo
Editorial Porrúa, S. A.
México
- 15.- RODRIGUEZ RAMON
Derecho Constitucional
Textos Universitarios
México, 1978
- 16.- Diccionario Anaya de la Lengua,
Fundación Cultural Televisa, A.C.
Ediciones Generales Anaya, S. A.
México, 1981
- 17.- Diccionario Enciclopédico Ilustrado
Editorial Plaza & Janés, S.A. Editores
6 Volúmenes
- 18.- Enciclopedia Salvat Diccionarios
Editorial Salvat
Editores S. A.
12 Volúmenes
- 19.- Revista Mexicana de Justicia
Número 2, Volumen II
México, 1984
- 20.- Revista Mexicana de Justicia
Número 4, Volumen III
México, 1985

. . . F E . . D E . . E R R A T A S . . .

PAGINA 1, RENGLON 21 y

PAGINA 27, RENGLON 3

DICE ARTICULOS 56,58,77,83,
87,93,94 y 121; DEBIA DECIR
ARTICULOS 55,58,82,91 y 94.

PAGINA 29, RENGLON 10

DICE DE ENVEJERECER A LOS 25
AÑOS, DEBIA DECIR DESEMPE-
ÑARSE LOS DIPUTADOS A LOS -
21 AÑOS, LOS SECRETARIOS DE
DESPACHO A LOS 30 AÑOS.

PAGINA 34, RENGLON 16

DICE (41 y 60), DEBIA DECIR
(41).

PAGINA 65, RENGLON 18

DICE FACILIT.DES, DEBIA DECIR
FACILIDADES.

PAGINA 110, RENGLON 17

DICE LOS SECRETARIO, DEBIA
DECIR LOS SECRETARIOS

PAGINA 115, RENGLON 3

DICE PORAQUEL, DEBIA DECIR
POR AQUEL.

PAGINA 117, RENGLON 27

DICE CUNDALES, DEBIA DECIR -
CAUDALES.

PAGINA 125, RENGLON 23

DICE ARTICULO 51, DEBIA DECIR
ARTICULO 41.

- 21.- Ley Orgánica de la Administración Pública
Editorial Porrúa, S. A.
México, 1985
- 22.- Ley General de Bienes Nacionales
Editorial Porrúa, S. A.
México, 1985