

CAPÍTULO PRIMERO CONCEPTOS GENERALES

1. EL SISTEMA JURÍDICO Y SUS ELEMENTOS

Al sistema jurídico también se le conoce como orden jurídico¹, por ser la unidad representativa de un Estado de Derecho; sin embargo, dentro del sistema jurídico, la ley elaborada por el legislador no constituye la única forma de crear Derecho, en virtud de que existen otros agentes a quien la norma jurídica les otorga competencia para producir también derecho, como el caso de los órganos jurisdiccionales², quienes, a su vez, pueden aplicar principios de derecho, de acuerdo con los criterios de ponderación y oportunidad, según el caso que se les presente. Por esta razón, decimos que orgánicamente el sistema jurídico u orden jurídico está constituido por un conjunto entrelazado de normas jurídicas, reglas, principios e instituciones, tal como lo describe LÓPEZ AYLLÓN al manifestar que dicho orden jurídico, se encuentra integrado por un conjunto interrelacionado

1 El concepto orden expresa una unidad de varios componentes y al mismo tiempo recibe innumerables calificativos, como por ejemplo orden público, orden privado, orden común, orden federal, incluso se emplea ya no para referirse a una norma jurídica o conjunto de ellas, sino a una materia de derecho, como es el caso del artículo 168 de la Ley de Amparo que en su primer párrafo indica: *Cuando no se presentaren las copias a que se refiere el artículo anterior, o no se presentaren todas las necesarias en asuntos del orden civil, administrativo o del trabajo, la autoridad responsable se abstendrá de remitir la demanda al Tribunal Colegiado de Circuito...*; sin embargo, para efecto del presente trabajo, nos referiremos al sistema jurídico como orden jurídico con sus dos grandes componentes generadores de normas: el orden público y el orden privado. Siendo el orden jurídico un conjunto de ordenamientos jurídicos, por ejemplo, el Apartado "B" del artículo 102 de nuestro máximo ordenamiento jurídico, como lo es la constitución, nos da un ejemplo de la relación que existe entre ordenamientos jurídicos y el orden jurídico mexicano, al indicar: *El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.*

2 AUTIN SARAT, dice que el derecho no es solo lo que la ley dice que es, sino también lo que los jueces, los abogados y los sujetos en sus prácticas cotidianas dicen lo que el derecho es, citado por BENAVIDES, VANEGAS FARID SAMIR "La crisis de la modernidad y los fundamentos del derecho penal" en *Anales de Jurisprudencia*, enero, febrero 2005, VII Época, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, p. 197.

de instituciones (estructuras, normas, reglas sustantivas y de procedimiento), agentes y cultura jurídica³.

Concebido como un ser orgánico, el sistema jurídico, al estar compuesto de elementos, éstos interactúan tanto en el interior como en el exterior del sistema; es decir, el sistema jurídico es abierto, porque reacciona a los estímulos tanto endógenos como exógenos. Asimismo, el sistema jurídico estructura el sistema social y se estructura dentro del mismo. Para LUHMANN, el sistema jurídico que contiene a la dogmática jurídica, sólo es representable como unidad si se relaciona al primero con el entorno social⁴.

Como elemento del Estado, el sistema jurídico al interrelacionarse con los agentes productores de las normas jurídicas recibe la ideología de ellos, forjada en la realidad que interpretan o, en su caso, que programan, destacándose que hay tantos sistemas jurídicos como formas de Estado, el cual le impone su propia ideología a dichos órdenes jurídicos.

No obstante, también pertenecen al sistema jurídico los individuos a quienes están dirigidas las normas, principios e instituciones, de acuerdo con las posiciones o relaciones entre ellos, es decir, la norma en sí misma no debe ser vista, sino en relación con la ubicación, posición o situación del sujeto de imputación normativa. Por ejemplo, un sujeto no es responsable porque así lo haya establecido la norma jurídica, sino porque él se ubicó en la posición de responsabilidad establecida en la norma jurídica.

En efecto para ALEXY:

Se puede concebir a un sistema jurídico como un sistema de normas, pero, también como un sistema de posiciones y relaciones jurídicas. El sistema de normas y el sistema de posiciones y relaciones son dos costados de una misma cosa en la medida en que a las posiciones y relaciones jurídicas corresponden siempre normas que las fundamentan⁵.

3 LÓPEZ AYLLÓN, SERGIO, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del Derecho en México* (La encrucijada entre tradición y modernidad), UNAM, México, 1997, p. 7.

4 LUHMANN, N., *Sistema jurídico y dogmática jurídica*, traducción de Ignacio de Otto Pardo, Centro de Estudios Constitucionales, España, 1983, p. 37.

5 ALEXY, ROBERT, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, traducción de Ernesto Garzón Valdés, Centro de Estudios Constitucionales, España, 1997, p. 506.

Entre los elementos estructurales del sistema jurídico, tenemos al ordenamiento jurídico y a la célula del orden jurídico, o sea a la norma jurídica. La doctrina ha considerado que *nada excluye que el sistema resulte de la vinculación de varios ordenamientos a un ordenamiento más general. El mismo paso de una norma inferior a una norma superior, ... puede presentarse cuando se trate del paso de un ordenamiento inferior a un ordenamiento superior*⁶. Luego entonces, el sistema jurídico está compuesto de varios ordenamientos jurídicos, que a su vez, éstos se componen de normas jurídicas.

La relación entre las normas y el ordenamiento jurídico, está en función del principio de pertenencia o validez; se dice que una norma es válida si encuentra su fundamento en otra norma superior, perteneciente al orden jurídico, hasta llegar al máximo ordenamiento jurídico de un Estado, que es su *Constitución*, la cual, a su vez, es la fuente suprema de validez de los demás ordenamientos jurídicos del sistema. Por su parte, la validez del orden jurídico se encuentra en la norma fundamental o básica, que no es otra cosa que el presupuesto o hipótesis normativa de dicho sistema jurídico, al cual, por cierto, no pertenece por ser presupuesto y no consecuencia. A la norma fundamental, la doctrina también la conoce como Regla de Reconocimiento o Constituyente Originario⁷.

Asimismo, es importante destacar que el requisito o condición esencial de la validez entre las normas jurídicas es la eficacia, si una norma jurídica no es aplicada pierde su validez, ya que no está siendo observada. Igualmente consideramos que si una norma jurídica, independientemente que se le cite, en algún acto jurídico, si no es observada en cuanto a su contenido y alcances también pierde su validez; al respecto, nos ilustra FERRAJOLI, indicando que para que una norma sea válida además de vigente no basta que haya sido emanada con las formas predispuestas para su producción, sino que es también necesario que sus contenidos sustanciales respeten los principios y los derechos fundamentales establecidos en la constitución.

⁶ BOBBIO, NORBERTO, *Teoría General del Derecho*, reimpresión de la segunda edición, Temis, Colombia, 1994, p. 188.

⁷ Autores como AUSTIN, sostuvieron antes que KELSEN y HART que la base de un sistema jurídico se encontraba en la actividad legislativa del Soberano, que directa o indirectamente creaba disposiciones jurídicas.

Para NORBERTO BOBBIO, las características del sistema jurídico, son la unidad, coherencia y plenitud, la primera se refiere a la norma hipotética fundamental de la cual derivan las demás normas del sistema, de la segunda tiene como sustento la improcedencia de hacer existir o dar validez al mismo tiempo a dos normas que pertenecen a un mismo sistema, pero que son contradictorias y la tercera consiste en que cada caso que se presente al aplicar el derecho existe una norma jurídica susceptible de ser aplicada. Disentimos parcialmente de nuestro tratadista, quien no consideró tres elementos dentro de las citadas características, primeramente que un juez no necesita de una norma existente para resolver un caso, sino él mismo puede crear la norma jurídica, utilizando principios del derecho, el segundo elemento consiste en olvidar el tratamiento respecto de las normas procesales, ya que tal parece que las características apuntadas solamente son aplicables a las normas sustanciales, en donde encontramos los operadores deónticos, ordenar, prohibir y permitir, y por último la plenitud de un sistema jurídico, no debe desconocer la frontera de la seguridad jurídica, ya que generalmente se piensa en la actuación del juez para colmar lagunas, pero no en la seguridad jurídica que debe representar ese sistema jurídico.

Por último, consideramos que estructuralmente, más allá de un sistema jurídico, existe una comunidad jurídica, tal sucede con los tratados internacionales, los acuerdos internacionales y las normas comunes a diversos países, como las imperantes en la Unión Europea, donde se da la coexistencia entre sistemas jurídicos agrupados, tendientes a la integración económica y política entre sus estados miembros⁸, y a reforzar la cooperación entre ellos. En dicha comunidad impera un orden jurídico que prevalece sobre el nacional de cada Estado miembro.

Ordenamiento jurídico

El ordenamiento jurídico es un elemento estructural del orden jurídico, que al igual que éste, contempla un conjunto de normas, reglas, princi-

⁸ La Unión Europea, fue establecida por los miembros de la Comunidad Europea el 1 de noviembre de 1993, cuando entró en vigor el Tratado de la Unión Europea, que otorgó la ciudadanía europea a los ciudadanos de cada estado, actualmente son 27 Estados miembros: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia.

pios e instituciones relacionadas interactivamente, tanto interna como externamente. El órgano del Estado que le da vida al ordenamiento jurídico es el legislador por mandato expreso de la norma jurídica. Se reconoce que el ordenamiento jurídico por antonomasia es la ley, sin embargo, hay otras fuentes formales del Derecho, que también se las puede considerar como ordenamiento jurídico, tal es el caso del conjunto de normas derivadas de la costumbre, o de la jurisprudencia, esta última se traduce en asignar significado normativo, a los textos legales, por parte de los órganos jurisdiccionales competentes; también se considera ordenamiento jurídico al reglamento, elaborado por la autoridad administrativa, quien, además, puede producir decretos, circulares y acuerdos; el artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el D.O.F. de 1 de diciembre de 2005, establece que: *El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación (subrayado nuestro).*

En nuestro sistema jurídico, se reconoce al ordenamiento jurídico, como un cuerpo de normas jurídicas (ley, reglamento, estatuto, manual, lineamientos y circulares)⁹ que se caracterizan por tratar de una misma materia (penal, civil, laboral, mercantil, administrativa, entre otras) por ejemplo en materia administrativa, el artículo 1º del Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, publicada en D.O.F. de fecha 26 de enero de 2004, precisa:

⁹ La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el D.O.F. de 1o. de junio de 1995, en su artículo 4, establece otro tipo de ordenamientos jurídicos, como se puede apreciar del texto de dicho artículo que indica: *Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos. Por cierto, Con esta última declaración el artículo de marras prevé, el hecho de que siendo válido un acto, no necesariamente es eficaz, pues condiciona al instrumento jurídico del que trata, a ser publicado en el D.O.F.*

El presente Reglamento tiene por objeto establecer las normas relativas a la organización y funcionamiento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, en su carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de la Función Pública, para el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley General de Bienes Nacionales y demás leyes, reglamentos y *ordenamientos jurídicos* de carácter federal, en materia de avalúos, justipreciaciones de rentas y de administración de inmuebles federales competencia de la propia Secretaría.

La ley considerada como ordenamiento jurídico, también ha sido puesta de manifiesto por nuestro legislador, al establecer tal identidad, en el artículo 36 de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, publicada en el D.O.F. de fecha 19 de diciembre de 2002, tal numeral señala:

Artículo 36. El SAE (Servicio de Administración y Enajenación de Bienes) podrá vender los bienes que le sean transferidos, cuando el precio sea igual o superior al determinado por un avalúo vigente, o bien sea el ofrecido por el mercado, siempre y cuando, en este último supuesto, la venta se realice mediante los procedimientos de licitación pública o subasta. Tratándose del procedimiento de remate, se estará a lo dispuesto por los artículos 57, 59 y 60 de este *ordenamiento* (paréntesis nuestro).

Cabe destacar que al ordenamiento jurídico, no se le debe ver tan sólo compuesto de normas jurídicas, sino también como un conjunto de posiciones y relaciones jurídicas, que guardan los sujetos a quienes se dirigen dichas normas; por ejemplo, la posición de servidor público, no está en función de la norma jurídica, sino de la ubicación del sujeto con relación a la norma jurídica, es decir, la norma jurídica es la que establece quiénes son servidores públicos; en cambio, es el sujeto quien decide colocarse o no en la posición descrita por la norma.

La validez del ordenamiento jurídico deriva de su pertenencia al orden jurídico, así como de la condición de la eficacia de aquel, respecto al caso en donde se aplica.

Como ordenamiento jurídico tenemos también a la LFRASP, se ha dicho, que este ordenamiento se caracteriza por estar integrado tanto de normas preventivas como correctivas que conllevan a un mejor control de la actividad gubernamental; ya que las primeras, al sustentarse en el conocimiento por parte del servidor público de los principios y obligaciones (deberes) inherentes al desempeño de sus funciones, evitan la irresponsabilidad, la corrupción y los malos manejos; en tanto las segundas, al esta-

blecer un sistema represivo o correctivo, para el caso de incumplimiento de las primeras, dan eficacia a los instrumentos de control, que hacen posible la sanción en caso de comprobarse la existencia de irregularidades, que no sólo evitan que estas conductas queden impunes, sino que, a la vez, vienen a sentar un precedente social que sirve de ejemplo de la consecuencia que deben asumir los infractores de la ley¹⁰.

Norma jurídica

Consideramos a la norma jurídica como el átomo del sistema jurídico¹¹, que debe distinguirse del enunciado normativo que la contiene, de éste podemos decir que es el objeto material de la actividad del intérprete del Derecho, en virtud de que en él recae el significado de la norma. Se ha sostenido que la norma jurídica se distingue de otro tipo de normas como las sociales o religiosas, por el elemento coactivo; para nosotros dicho elemento es consecuencia, mas no causa del ser de la norma jurídica, toda vez que hay normas jurídicas sin sanción; por ejemplo, el artículo 155 del *Código Penal Federal*, establece: “Al reo que se fugue estando bajo alguna de las sanciones privativas de libertad, o en detención o prisión preventiva, no se le contará el tiempo que pase fuera del lugar en que deba hacerla efectiva, ni se tendrá en cuenta la buena conducta que haya tenido antes de la fuga.” En efecto, la sola fuga del preso no trae aparejada sanción alguna excepto cuando obre de concierto con otro u otros presos. A reserva de dar posteriormente una clasificación de las normas jurídicas, sólo hablaremos de las normas de conducta y de competencia, siendo las primeras, aquellas que tienen por objeto regular conductas de los destinatarios, sean órganos del Estado o particulares; en cuanto a las segundas también conocidas como de estructura, tienen como característica esencial dar mandatos a los órganos jurisdiccionales para producir normas jurídicas. El tratadista NORBERTO BOBBIO, a quien se le puede considerar el sistematizador del ordenamiento jurídico nos dice respecto a las nor-

10 GALLARDO, DE LA PEÑA FRANCISCO, *Evolución y perspectiva del sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México*, Control Gubernamental, año II, número 5, octubre-diciembre, 1994, p. 196.

11 Existen autores como JEREMÍAS BENTHAM, que consideran que la base de un sistema jurídico se encuentra en una disposición jurídica, la cual no es otra cosa que la propia norma jurídica, ésta coexistencia disposición jurídica-norma jurídica es conocida por el principio de individuación.

mas de conducta, que son aquellas que regulan una acción ya ordenándola, prohibiéndola o permitiéndola, siendo necesariamente el ordenamiento jurídico, desde un plano conductual, un binomio normativo; por su parte las normas de estructura o competencia se localizan en las normas adjetivas que tiene por objeto impartir instrucciones a los jueces acerca de la manera de dictar las normas jurídicas individualizadas o sentencias, por lo que pueden estar destinadas a los jueces ya que:

...el juez es aquel a quien una norma del ordenamiento atribuye el poder y el deber de determinar si hay razón o culpa, y establecer si es posible, la ejecución de una sanción¹².

Respecto a las normas de competencia, nuestro autor desprende el hecho de que el juez al aplicar el Derecho también elabora normas jurídicas, en virtud de que:

En todo ordenamiento junto a una norma de conducta, existen otros tipos de normas, que se suelen llamar normas de estructura o de competencia. Son aquellas normas que no prescriben la conducta que se debe o no observar, sino que prescriben las condiciones y los procedimientos mediante los cuales se dictan normas de conducta válidas¹³.

Igualmente, ALF ROSS afirma que las normas jurídicas pueden ser divididas en normas de conductas y normas de competencia. Las primeras prescriben una cierta línea de acción; las segundas son directivas que disponen que las normas que se creen de conformidad con un modo establecido de procedimiento, es decir, para este autor, las normas de competencia pueden dar lugar a normas de conducta¹⁴.

Por ejemplo, nuestra *Constitución* en su parte dogmática, establece normas de conducta, porque sólo establece derechos y deberes de los gobernados, como la libertad de tránsito, libertad de cultos, libertad de enseñanza, etc. En cambio, en su parte Orgánica señala en su artículo 72, el proceso legislativo, donde se establece que los órganos intervendrán para producir leyes, es decir, la competencia de la Cámara de Diputados,

12 BOBBIO, NORBERTO, *Teoría general del Derecho*, reimpresión de la segunda edición, Temis, Colombia, 1994, p. 147.

13 BOBBIO, NORBERTO, *op cit.*, p. 151.

14 Cfr. ROSS, ALF, *Sobre el Derecho y la Justicia*, traducción de Genaro R. Carrio, Eudeba, Argentina, 1963, p. 32.

la de Senadores o del Ejecutivo Federal, durante la formación de leyes, cuyo procedimiento consta de las siguientes etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia. Por su parte, entre las normas de conducta dirigidas a las autoridades, se puede citar al artículo 73, fracción XXI de la *Constitución*, donde se señala la facultad del Congreso de la Unión para producir normas jurídicas, es decir, para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse. Con ello vemos también el tratamiento semejante que se da tanto a los delitos como a las faltas, en cuanto a su denominador común, traducido en los castigos, facultad que representa el *ius puniendi* del Estado, en estos términos el numeral en comento no establece nada en relación con las personas; pero ya producida la norma, ésta deviene en normas de conducta.

También existen ordenamientos jurídicos como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que establecen tanto normas de conducta (artículo 8), como normas de estructura (artículos 21 y 47). Estas normas de segundo nivel tienen por objeto impartir instrucciones a los Órganos de Control Interno, acerca de la manera como ellos deben dictar esas normas individuales y concretar las llamadas sentencias o resoluciones; aquí no estamos frente a una norma de conducta, sino ante una norma de estructura que señala el procedimiento para producir normas.

La norma jurídica, en el mismo sentido que el ordenamiento u orden jurídico, tiene como característica esencial pertenecer a un sistema jurídico, en el cual existe necesariamente otra norma que le debe dar validez, es decir, sustento a su existencia por ser su fundamento; asimismo para completar la plena existencia de la norma, se requiere del principio de eficacia, porque si una norma no es eficaz, no puede ser válida y pertenecer a un orden jurídico.

En concreto, la pertenencia de una norma al ordenamiento se denomina validez, al ser válida la norma jurídica, implica reconocerla como obligatoria siempre y cuando cumpla con el requisito de eficacia, es decir, que sea aplicada.

En la función judicial, el juez debe respetar todos y cada uno de los atributos esenciales de la norma jurídica que lo facultan, para emitir su norma individualizada o resolución, si por descuido o intención el juez no

atiende los requisitos de validez y eficacia de la norma jurídica, va a producir una norma jurídica inválida e ineficaz.

Por ejemplo, para nosotros algunas de las resoluciones de los Órganos de Control Interno son inválidas, no por la ilegitimidad o incompetencia de la autoridad que las dicta, sino por su falta de pertenencia al ordenamiento jurídico. En efecto, el Órgano de Control Interno legitima su actuación al existir una norma jurídica que le da facultad o poder para emitir una resolución, esa norma jurídica que otorga dicha facultad encuentra, a su vez, la razón de su validez en otra norma jurídica superior, la cual también encuentra su validez en otra norma jurídica superior, hasta llegar a la norma fundamental o básica¹⁵, misma que constituye el fundamento de validez de todas las normas del sistema jurídico. Cabe reiterar que la norma fundamental, no sólo sirve de unidad al sistema jurídico y, por ende, al ordenamiento jurídico, sino que constituye el fundamento de validez de todo el sistema jurídico, por lo que no puede existir sistema jurídico sin norma básica. Decimos que algunas resoluciones de las Contralorías Internas, principalmente en el ámbito de la Administración Pública del Distrito Federal, son inválidas cuando se apoyan en criterios tales como el sustentado en la tesis jurisprudencial número 120/76, de la cual hablaremos posteriormente, o en otras donde la orientación sobre la suplencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos¹⁶, lo representa el *Código Federal de Procedimientos Civiles*, ordenamiento jurídico diverso al señalado expresamente por el artículo 45 de la Ley Disciplinaria. Con tales adaptaciones, se tiene que la resolución que se apoye en forma supletoria en el Código Civil Adjetivo ya señalado, constituye una norma jurídica que no pertenece al ordenamiento jurídico, o sea a la Ley Disciplinaria, que señala en forma precisa al *Código Federal de Procedimientos Penales*, como el ordenamiento jurídico aplicable supletoriamente; por lo que la resolución apoyada en el Código Civil Adjetivo, como norma jurídica, no pue-

15 El uisfilosofo NORBERTO BOBBIO, parece distinguir entre norma fundamental formal y norma fundamental material, considerando a la primera como una norma no expresa, presupuesto y razón del poder constituyente, de hecho el poder jurídico emanado del poder constituyente u originario es producto de la norma fundamental o básica; en tanto la segunda es la norma que a su vez crea el poder constituyente indicándonos dicho tratadista que: "La norma que produce el poder constituyente es la norma fundamental", cfr. BOBBIO, NORBERTO en *op.cit.* p. 169.

16 Ordenamiento jurídico aplicable a los servidores públicos del Distrito Federal, según el segundo párrafo del artículo segundo transitorio de la LFRASP.

de pertenecer a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ni mucho menos a la norma superior en que aquélla encuentra su razón de validez, hasta llegar a la norma fundamental.

Aclaremos, como se ha dicho, la norma fundamental no pertenece al sistema jurídico, sino que constituye el fundamento de dicho sistema en virtud de que es un presupuesto, una hipótesis jurídica, que no puede consentir ver en el sistema jurídico, la inobservancia a una de sus normas, so pena de demostrar su invalidez.

Por otro lado, el problema de la supletoriedad de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos responde a la interpretación y aplicación entre el *Código Federal de Procedimientos Penales* y su homólogo de Procedimientos Civiles, lo cual no puede constituir una cuestión de antinomia, es decir, del choque de dos o más criterios normativos asignados a las proposiciones incompatibles, que no pueden ser verdaderas a un mismo tiempo. Ya que, si bien es cierto, las Contralorías Internas, por ejemplo las adscritas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, acogen, para crear normas jurídicas individualizadas, como supletorio el *Código Federal de Procedimientos Civiles*, y no el *Código Federal de Procedimientos Penales*, que está expresamente regulado por el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también es cierto que el criterio de adopción del primer código citado, no encuentra soporte jurídico alguno, ni hace referencia directamente a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el sentido de interpretar expresamente una disposición legal de dicha ley, por lo que no puede considerarse que la interpretación directa del artículo 45 de la ley invocada, que precisa aplicar supletoriamente el *Código Federal de Procedimientos Penales*, pierda objetividad por seguir un criterio de interpretación distinto, basado en otra norma jurídica que se encuentre en contradicción con la que se comenta. Sin embargo, consideramos que la contradicción se da únicamente en la interpretación sobre la supletoriedad de la mencionada ley disciplinaria, así como en su aplicación, siendo un problema de contradicción de criterios o tesis jurisprudenciales que en términos de lo dispuesto por los artículos 197 y 197-A de la Ley de Amparo corresponde solucionar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que no dudamos que vaya a escoger el criterio que refleja más exactamente lo precisado por el artículo 45 de la multicitada ley al señalar:

En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del *Código Federal de Procedimientos Penales*. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del *Código Penal*.

Pese a que los Órganos de Control Interno del Gobierno del Distrito Federal, sean de la Administración Pública, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o del Tribunal Superior de Justicia, interpretan y aplican, en forma supletoria en sus procedimientos o resoluciones de responsabilidades administrativas, indistintamente el Código Federal de Procedimientos Civiles o el Código Federal de Procedimientos Penales, situación que por cierto padeció tanto los poderes: Ejecutivo, Legislativo y judicial en la esfera federal, hasta la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de fecha 13 de marzo de 2002¹⁷, incluso los ámbitos de la función pública¹⁸ en las entidades federativas, como se verá posteriormente, existe desconocimiento en cuanto a la ley que debe regir las formalidades esenciales del procedimiento disciplinario, sea la de la materia civil o penal, orientarse a una de ellas, es una cuestión delicada, pues de la elección depende el desarrollo del procedimiento, que en su normal desenvolvimiento va a terminar por aplicarse una sanción administrativa a un servidor público; la crisis en que actualmente vive el procedimiento disciplinario se debe a que el legislador federal y local, no han comprendido la naturaleza jurídica de éste procedimiento, los elementos o presupuestos del mismo y los alcances o finalidades que persigue¹⁹, los que buscamos no es hacer denuncia sin sustento,

17 El constituyente permanente, sin analizar detenidamente la conveniencia de adoptar como supletorio dentro de la naturaleza del procedimiento disciplinario, sea el Código Federal de Procedimientos Civiles o el Código Federal de Procedimientos Penales, consolida un vicio arraigado para determinar en el artículo 47 de la LFRASP, como supletorio de dicha ley, al Código Federal de Procedimientos Civiles, imaginando que con ello, todo problema respecto a la supletoriedad, quedaba solucionado; sin embargo, con tal formalización viene a desnaturalizar el aspecto sancionador del derecho disciplinario, que en nuestro parecer debe contener principios del derecho penal y del derecho procesal penal, conjugados con un desarrollo de su especial naturaleza. Por lo tanto, la tarea que se emprende es alcanzar una depuración del derecho disciplinario.

18 La función pública es el poder público en general, que se pone en movimiento por conducto de los servidores públicos, cuando estos realizan actos jurídicos concretos, por ejemplo la elaboración de leyes, resoluciones judiciales o acuerdos administrativos.

19 Consideramos que la finalidad principal del procedimiento disciplinario estriba en la búsqueda de la verdad objetiva o material, es decir el procedimiento disciplinario se desenvuelve en el descubrimiento de la verdad material, de la realidad y sus circuns-

sino dar a conocer que aún persiste en el sistema jurídico mexicano una ausencia de uniformidad sobre el ordenamiento legal de índole supletorio, aplicable al procedimiento disciplinario, por lo que se hace necesario estructurar dicho procedimiento, con principios garantistas, no sin antes sistematizar los presupuestos del citado procedimiento, pretendiendo convertirlo en una institución confiable con fisonomía jurídica propia.

Para nosotros, el verdadero problema, del padecimiento existencial del procedimiento de responsabilidades, no está en hacer uso del ordenamiento civil o penal, para orientar el curso en su aplicación, sino en olvidar que antes de aplicar la ley, la autoridad debe considerar la seguridad jurídica, como prerrogativa de todo servidor público, al ser sometido a un procedimiento disciplinario, es decir antes de la ley está el hombre, independientemente de la calidad que tenga, porque un Estado que influye en sus ordenamientos jurídicos, y por ende en sus normas jurídicas, desconociendo los derechos públicos de un sector de su población, no puede alcanzar el calificativo de democrático; más aun cuando por medio de sus órganos representativos interpreta y aplica contingentemente una norma legal. Porque tan fácil y cómodo es aplicar la Ley de Responsabilidades, sin tomar en cuenta los derechos, garantías y un debido procedimiento legal que obedezca a la naturaleza del derecho disciplinario, que venga a otorgar seguridad jurídica a favor de todo servidor público, como el hecho de faltar en la práctica, a la promesa de procurar y administrar justicia, violando las garantías de seguridad jurídica y de certidumbre del derecho. Ya en el acuerdo Nacional para la Transparencia y Combate a la Corrupción, de fecha 26 de febrero de 2001, el ex-presidente de la república VICENTE FOX QUESADA manifestó:

Queremos que el Estado esté al servicio del hombre y de sus necesidades y por eso no aceptamos un Gobierno que inspire miedo por arbitrario, por discrecional, porque no rinde cuentas, porque oculta los hechos, porque no transparenta el ejercicio del gasto, porque no ve cara a cara a los ciudadanos.

Bajo la égida de esta declaración, se propone que el Estado asuma su compromiso y otorgue la consagración constitucional y legal de derechos públicos subjetivos a favor de los servidores públicos, válidos y eficaces dentro del procedimiento disciplinario, asimismo, se devuelva al proce-

tancias tal cual aquélla y éstas son, independientemente de cómo hayan sido alegadas y, en su caso probadas dentro del procedimiento.

dimiento disciplinario, su verdadero carácter, no bajo fórmulas inventadas de procedimientos ajenos a su naturaleza, incluso se propone sistematizar el Derecho Disciplinario, a la par de elaborar un procedimiento con institutos propios de dicho Derecho Disciplinario. Toda vez que esta materia no es un tema desconocido en nuestro sistema jurídico, donde encontramos algunas legislaciones que consagran determinados derechos para los servidores públicos, sin embargo, pese a que no los refieren a la materia disciplinaria, son rescatables, porque los declaran para una parte de estos últimos, como es el caso de los diputados, en efecto el artículo 17, de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de diciembre de 2002, establece ciertos derechos de los asambleístas al señalar:

Artículo 17. Son derechos de los Diputados, en los términos de la presente ley:

- I. Elegir y ser electos para integrar las comisiones, comités y la Mesa Directiva de la Asamblea;
- II. Formar parte de un grupo parlamentario;
- III. Participar en los trabajos, deliberaciones, debates, comparecencias y, en general, en los procedimientos previstos en este ordenamiento;
- IV. Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea e intervenir en las discusiones y votaciones de los mismos conforme a lo establecido en el Reglamento para el Gobierno Interior;
- V. Proponer al Pleno de la Asamblea iniciativas de leyes y decretos al Congreso de la Unión, en las materias relativas al Distrito Federal;
- VI. Presentar proposiciones y denuncias;
- VII. Gestionar ante las autoridades la atención de las demandas de sus representados;
- VIII. Supervisar a la Administración Pública del Distrito Federal;
- IX. Orientar a los habitantes del Distrito Federal acerca de los medios jurídicos y administrativos tendientes a hacer efectivos sus derechos individuales o sociales;
- X. Representar a la Asamblea en los foros, consultas y reuniones nacionales o internacionales para los que sean designados por el Pleno o por la Comisión de Gobierno;

Conceptos Generales

XI. Contar con los apoyos administrativos y de asesoría, dietas, asignaciones, prestaciones, franquicias y viáticos que les permitan desempeñar con eficacia y dignidad su encargo, los cuales se fijarán en el presupuesto de la Asamblea y conforme a la posibilidad financiera de la misma. Las dietas sólo podrán ser objeto de descuento por la Tesorería de la Asamblea, previa autorización expresa del Diputado o por resolución judicial tendiente al cumplimiento coactivo de obligaciones personales en términos de la ley o por incurrir en las causales previstas en el artículo 24 de esta ley; y

XII. Contar con el documento e insignia que los acredita como Diputados.

En igual sentido, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, publicada en el *Periódico Oficial* Núm. 27, del 25 de junio de 2002, Tomo CIX. Indica cuáles son los Derechos de los Diputados, en los siguientes términos:

Artículo 18. Son derechos de los Diputados:

- I. Elegir y ser electos para integrar los órganos de dirección y de trabajo del Congreso del Estado;
- II. Formar parte de un grupo parlamentario;
- III. Participar en las discusiones y votaciones de iniciativas de leyes y decretos de conformidad con lo establecido por la *Constitución Local*;
- IV. Participar en los trabajos, deliberaciones, debates y comparecencias del Pleno del Congreso y de las Comisiones de conformidad con los procedimientos previstos en esta Ley y el Reglamento;
- V. Contar con la credencial e insignia que los acredite como Diputados de la Legislatura correspondiente,
- VI. Percibir la dieta que les corresponde de conformidad con el Presupuesto de Egresos del Poder Legislativo, presupuesto que no podrá contemplar ni ser modificado para cubrir compensaciones extraordinarias o de cualquier otra denominación durante o por conclusión de su mandato Constitucional.
- VII. Recibir por lo menos tres días antes de la discusión en Comisiones y en el Pleno, los Proyectos de Dictámenes, los Dictámenes de las Comisiones y opiniones de los órganos técnico-administrativos, que vayan a ser objeto de debate;