

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

# El Poder Disciplinario Administrativo

T E S I S

que para obtener el título de  
Licenciado en Derecho presenta

RAFAEL AVANTE MARTINEZ

México, D. F. 1967





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

A mis padres:  
*Sr. Rafael Avante T.*  
y  
*Sra. María M. de Avante.*  
con respeto y cariño.

A mis hermanos:  
*María de la Luz, Leonor, Felipe,*  
*Miguel, Zenaida y Amalia.*  
fraternalmente.

A todos mis demás familiares.  
con afecto

A mi novia la señorita  
*María de Lourdes Juárez A.*  
fuente inagotable de estímulo.

A todos mis maestros, y particularmente  
a los que tuvieron confianza en mí,  
con eterno agradecimiento.

A todos mis compañeros de generación y amigos, especialmente a:

*Dr. Leopoldo López T.*  
*Lic. Alfonso Coronado M.*  
*Sr. Felipe Becerril P.*  
*Lic. Paulino Hidmann R.*  
*Lic. Gregorio Rodríguez M.*  
*Lic. José Elías Torres C.*  
*Dr. Librado Gallegos G.*  
*Sr. Cándido Olvera E.*  
*Sr. Joaquín Alvarado T.*  
*Tte. Humberto Rebollar L.*  
Por su amistad imperecedera.

*A mis demás seres queridos.*

## PROLOGO

La época en que vivimos y la evidentemente complicada organización del Estado moderno, nos hace dar cuenta del enorme desarrollo que ha ido alcanzando el Derecho Administrativo y consecuentemente dentro del mismo las potestades administrativas.

Lo anterior ha despertado en mi la inquietud de analizar lo referente al Poder Disciplinario Administrativo, que se deriva de la Potestad Sancionadora del Estado, regulando las relaciones internas entre la Administración Pública y los funcionarios o agentes que la integran.

No deseo al elaborar este humilde trabajo, modificar las posiciones de los tratadistas de Derecho Administrativo, sino por el contrario contribuir en la medida de mis conocimientos a la difusión de un tema que me parece de mucha importancia, ya que el poder disciplinario dentro de su discrecionalidad, es una fuente de actos concretos que eventualmente dejan un profundo resentimiento para el sujeto pasivo de la relación correspondiente.

Quiero pedir la consideración de los miembros del jurado y en general de quien llegue a leer esta tesis, tomando en cuenta que quien la ha realizado se esforzó por alcanzar el anhelo de todo estudiante de escuela profesional, que al terminar sus estudios, adquiere un compromiso y grandes responsabilidades con la sociedad dentro de la cual vive y consigo mismo, para luchar por un mundo mejor gobernado.

Solo me resta, expresar mis más profundo agradecimiento al reconocido estudioso de la materia Lic. Alfonso Nava Negrete, por sus sabios y desinteresados consejos y auxilio de dirección en el presente ensayo.

*Rafael Avante Martínez.*

# CAPITULO PRIMERO

## EL ACTO ADMINISTRATIVO

- a) / DEFINICION.
- b) / CLASIFICACION.
- c) / ELEMENTOS.

## DEFINICION DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Es importante conocer todo lo referente al acto administrativo, ya que en torno a él, se desarrolla la función administrativa y consecuentemente en el caso de que dichos actos sean dictados con irregularidad poder recurrir a su impugnación, dirimiendo la controversia correspondiente dentro de lo contencioso-administrativo, siempre que dicha irregularidad vulnere los derechos de los particulares.

“El régimen del derecho se perfecciona en virtud del acto administrativo, el cual, con su fuerza obligatoria, está ubicado dentro de las relaciones a regular entre el Estado y el súbdito. Desconocido por las ideas que caracterizaban al régimen de policía, el acto administrativo, que no es ni una sentencia ni un acto de gestión, debe estudiarse en su naturaleza particular, si se desea comprender el derecho administrativo moderno, porque este derecho está dominado por él”.<sup>1</sup>

Para lograr su validez y eficacia el acto administrativo, desde el punto de vista jurídico, debe satisfacer ciertos requisitos, que determinarán en un momento dado su plena y legal existencia.

De acuerdo con la doctrina el acto administrativo puede enfocarse desde dos puntos de vista, el material y el formal. El acto administrativo desde el punto de vista material, toma en cuenta el contenido del acto y desde el punto de vista formal, toma en cuenta el órgano que lo dicta; consecuentemente el acto administrativo en sentido material es cualquier manifestación de voluntad de un órgano del estado, sin importar que dicho órgano sea administrativo, legislativo o judicial, siendo únicamente necesario que el contenido o sustancia del acto sea administrativo, por ejemplo: el acto admi-

---

(<sup>1</sup>) Derecho Administrativo Alemán.—Otto Mayer.—Pág. 125.



nistrativo que emane del poder legislativo al nombrar un empleado, o en el caso de una ley formal como sería la aprobación de un presupuesto o medidas internas de las cámaras.

Dentro del poder judicial se producen con frecuencia actos administrativos desde el punto de vista material como ejemplos podemos citar el nombramiento de un empleado; en conclusión decimos que el acto administrativo desde el punto de vista material es una declaración unilateral de voluntad encaminada a la creación modificación o extinción de situaciones jurídicas individuales por parte de la administración Pública.

El Acto Administrativo desde el punto de vista formal, es como anteriormente se enunció, el que toma en cuenta la naturaleza del órgano del cual emana. En nuestro país el Poder Público se encuentra dividido en tres órganos: el Legislativo, Judicial y Administrativo, y son los actos dictados por este último órgano los que podemos llamar actos administrativos formales, pudiendo citar como ejemplo: la promulgación de un Reglamento con fundamento en la facultad Reglamentaria concedida al jefe del Ejecutivo en el Art. 89 Frac. I Constitucional. Esta facultad es indudablemente desde el punto de vista material una facultad legislativa pero desde el punto de vista formal es un acto administrativo. Por lo anterior podemos decir que el acto administrativo visto formalmente es la actividad de la Administración Pública.

ZANOBINI, nos define al acto administrativo en forma general diciendo: "Acto Administrativo es cualquier manifestación de la actividad de la administración".

El maestro Andrés Serra Rojas comentando en su obra la anterior definición dice "Esta definición es exacta en su sentido formal, pues toma en cuenta el órgano que realiza la función administrativa. Todos los actos de la administración pública son actos administrativos".<sup>2</sup>

"En resumen, el acto administrativo en sentido formal es el

---

(2) Derecho Administrativo.—Andrés Serra Rojas.—Pág. 366.

que dicta un agente administrativo en cumplimiento de sus funciones".<sup>3</sup>

Dentro de las variadas definiciones que han elaborado los estudiosos del Derecho Administrativo, respecto del Acto Administrativo, a continuación citamos algunas de las más conocidas y que en el fondo contienen cierta semejanza.

"El acto administrativo es un acto de autoridad que emana de la administración y que determina frente al súbdito lo que para él debe ser derecho en un caso concreto".<sup>4</sup>

El maestro Andrés Serra Rojas hace referencia en su obra a la definición dada por Royo Villanova quien dice: "Entendemos por acto administrativo un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario administrativo; por su naturaleza se concreta en una declaración especial y por su alcance, afecta, positiva o negativamente a los derechos administrativos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la Administración Pública".<sup>5</sup>

Manuel María Díez, define al acto administrativo de la siguiente manera "El acto administrativo puro es una declaración concreta y unilateral de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa".<sup>6</sup>

Maurice Hauriou, lo define expresando "Acto administrativo es una decisión ejecutoria, es decir, toda declaración de voluntad emitida por una autoridad administrativa, en forma ejecutoria, que implica la ejecución de oficio de producir un efecto jurídico respecto a los administrados".<sup>7</sup>

El tratadista Carlos García Oviedo manifiesta "Podemos definir el acto administrativo como una declaración especial de voluntad de un órgano público, encaminada a producir por vía de autoridad un efecto de derecho para la satisfacción de un interés administrativo".<sup>8</sup>

---

(3) El Acto Administrativo.—Manuel María Díez.—Pág. 73.

(4) Derecho Administrativo Alemán.—Otto Mayer.—Pág. 126.

(5) Derecho Administrativo.—Gabino Fraga.—Pág. 271.

(6) El Acto Administrativo.—Manuel María Díez.—Pág. 77.

(7) *Precis de Droit Administratif*: 11 Ed. Pág. 256.—Cit. por Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*.—Pág. 368.

(8) *Derecho Administrativo*.—Carlos García Oviedo.—Pág. 117.

El autor argentino Rafael Biesa, a su vez ha elaborado un concepto respecto al acto administrativo el cual manifiesta en los siguientes términos "Puede definirse el acto administrativo como decisión, general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derecho, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos".<sup>9</sup>

De las anteriores definiciones se desprende que en el fondo contienen cierta similitud, determinando que el acto administrativo debe estar apegado al principio de legalidad, es decir, dictado por una autoridad competente, sin vicios en la voluntad y apegado al Derecho positivo, conteniendo el antecedente o causa de interés público que determine el acto concreto en forma general o individual.

El maestro Andrés Serra Rojas, ha elaborado en su obra los caracteres fundamentales del acto Administrativo, que son los siguientes:

- 1.—"El acto administrativo es un acto de derecho público.
- 2.—Una decisión ejecutoria y no contenciosa.
- 3.—Que emana de una autoridad administrativa, en el ejercicio de una potestad de la misma naturaleza.
- 4.—Unilateral y concreta.
- 5.—Con este acto la Administración se propone crear, reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva.
- 6.—Para la satisfacción de un interés general".<sup>10</sup>

Vistas las distintas definiciones que se han elaborado respecto del Acto Administrativo, consideramos que éste, es una declaración jurídica y unilateral de la voluntad emitida por el poder público, mediante el cual se propone crear, reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica individual, para la satisfacción de un interés general.

---

(<sup>9</sup>) Derecho Administrativo.—Rafael Biesa.—Pág. 3.

(<sup>10</sup>) Derecho Administrativo.—Andrés Serra Rojas.—Págs. 368-369.

## CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

En la doctrina del Derecho Administrativo, existen diferentes clasificaciones del acto administrativo, según sea el punto de vista del autor que la elabora, de tal forma, es frecuente que un mismo acto aparezca en categorías distintas según el criterio de los distintos autores, por ejemplo: lo que para determinado autor es el objeto del acto, para otro puede ser contenido, y aún más, para un tercero puede significar su finalidad. Veremos la clasificación de algunos autores en relación con el acto administrativo, tomando en consideración lo antes dicho.

Existen muy diversas clasificaciones respecto de los actos administrativos, pero consideramos que dichas clasificaciones no son excluyentes unas de otras, sino por el contrario simplemente complementarias; examinaremos algunas de ellas, agregándoles ejemplos que resulten oportunos.

En primer lugar nos referiremos a las distintas categorías en que clasifica a los actos administrativos el autor Sayagues Laso y que son las siguientes:

1.—“En razón de la forma como se formulan, pueden ser:

a).—Actos Preparatorios.—Son aquellos que se dictan para hacer posible el acto principal ulterior, como ejemplo podemos citar los que se dictan cuando es necesario aplicar una sanción disciplinaria de cierta importancia, ya que se debe imponer siguiendo determinado procedimiento, y este resultaría estar compuesto de actos preparatorios.

b).—Actos Principales.—Son los que producen el efecto jurídico querido y que generalmente no requiere de actos preparatorios ni complementarios, se les denomina simplemente actos administrativos, como por ejemplo el nombramiento de un empleado.

c).—Actos Complementarios.—Son los requeridos para lograr la eficacia del acto principal pero sin llegar a confundirse con este; consideramos que un ejemplo de estos puede ser el refrendo ministerial necesario para la eficacia del acto dictado por el jefe del ejecutivo.

d).—Actos Definitivos.—Son aquellos que resultan una vez que se ha agotado la vía administrativa, agotando los recursos pro-

cedentes o perdiendo el derecho a ellos, es decir, los que determinan la última palabra de la administración por ejemplo: la imposición de una multa por pago extemporáneo de un crédito fiscal.

e).—Actos de Ejecución.—Son los que se dictan para dar cumplimiento al acto principal, como ejemplo podemos citar los medios coactivos de que se vale la administración para hacer efectivo un crédito fiscal.

2.—Atendiendo a la forma como se manifiesta la voluntad pueden ser:

a).—Actos Simples y Complejos.—Los primeros son los que resultan cuando la declaración de voluntad administrativa emana de un solo órgano; los segundos resultarían cuando la declaración de voluntad administrativa requiere para su formulación la intervención conjunta o sucesiva de dos o más órganos, como ejemplo de los primeros podemos citar el acto por medio del cual se otorga una concesión; como ejemplo de los segundos lo señalado en el art. 92 Constitucional que se refiere al refrendo ministerial.

b).—Actos Externos e Internos.—Los primeros sin aquellos que proyectan sus efectos fuera del ente público, como son los ordenamientos de policía y buen gobierno; los segundos vienen a ser aquellos que únicamente surten sus efectos dentro del órgano administrativo que los dictó, por ejemplo la aplicación de una sanción disciplinaria a un trabajador al servicio del estado.

c).—Actos de Imperio y de Gestión.—Los primeros son aquellos en que la administración actúa como autoridad imponiéndose coactivamente a los administradores en ejercicio de su imperium, como ejemplo de estos podemos citar aquellos por los que se concede una licencia, se aplica una multa, se expropia un inmueble, y en general todos los que comprenden la actividad administrativa; por lo que se refiere a los segundos, son aquellos en que la administración se coloca a la altura de los particulares como persona privada, por ejemplo cuando contrata en arrendamiento un inmueble para establecer determinadas oficinas públicas.

d).—Actos de Gobierno y de Administración.—Por lo que se refiere a los primeros son aquellos que no son susceptibles de recursos ni podrán motivar una reclamación de perjuicios por parte del sujeto pasivo, un ejemplo lo podríamos encontrar en la apli-

cación del Art. 33 Constitucional a un extranjero cuya permanencia en el país se considera inconveniente; los segundos abarcan casi en forma genérica la actividad de la administración.

e).—Actos Reglados y Discrecionales. — Los primeros son aquellos en que administración actúa de acuerdo con normas legales que determinan con precisión lo que deben hacer los órganos administrativos, como ejemplo podemos citar que para que el cese de un empleado sea procedente debe conformarse con lo dispuesto en alguna de las fracciones señaladas para tal efecto en el Art. 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; los segundos son los que resultan cuando los órganos administrativos actúan con más libertad, es decir, la ley no determina lo que deben hacer en los casos concretos y fija solamente las líneas generales de su actuación futura, por ejemplo el acto que valore la aptitud de un empleado público de acuerdo con el inciso “b” del Art. 49 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que dice que se entenderá por aptitud “La suma de facultades físicas y mentales, la iniciativa, laboriosidad y la eficiencia para llevar a cabo una actividad determinada”, donde evidentemente la administración tiene cierta libertad para calificar la aptitud del empleado, como elemento escalafonario.

f).—Negocios Jurídicos y Meros actos Administrativos.—Los primeros son de mayor importancia y van dirigidos a obtener un efecto jurídico determinado, por ejemplo: un permiso; un nombramiento; una multa etc.; los segundos son manifestaciones de conocimiento o de juicio en los cuales la voluntad administrativa tiene una vista exclusivamente al cumplimiento del acto, por ejemplo la admisión de un recurso jerárquico.

3.—Atendiendo al Contenido de los Actos, estos pueden ser:

a).—Actos de Autorización.—Es aquel por medio del cual la administración habilita a una persona física o jurídica, pública o privada para ejercer un poder jurídico o un derecho pre-existente, por ejemplo el caso en que la Sría. de Industria y Comercio, previo los trámites necesarios y cumplimiento de las normas aplicables, autoriza la fabricación de determinado producto en territorio Nacional.

b).—Actos de Aprobación.—Son los que contienen la declaración de voluntad administrativa que acepta como bueno un acto dictado por otro órgano administrativo, completando así su eficacia jurídica por ejemplo el Art. 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dice: “Son Trabajadores de confianza, I.—Aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República”.

c).—Actos de Admisión.—Que son los que se dictan para la introducción de una persona en un servicio estable con todos los derechos y obligaciones que señale la ley, caso del nombramiento para ejercer un cargo.

d).—Actos de Concesión.—Son aquellos actos que al ser dictados, crean un derecho a favor de un particular del que antes carecía y que en principio corresponde a la administración; ejemplo una concesión para explotar una mina.

e).—Actos de Dispensa.—Son aquellos que al dictarse, descartan la aplicación de una norma general a un caso concreto, por ejemplo la no sumisión al Servicio Militar Obligatorio en determinados casos.

f).—Actos de Renuncia.—Son los que surgen cuando la administración extingue una obligación a su favor, liberando a la persona obligada, es muy difícil que se den estos actos por la responsabilidad que puede surgir de quien los dicte.

g).—Actos de Propuesta.—Es el acto en que un órgano administrativo sugiere a otro dicte un acto determinado, por ejemplo cuando una Oficina Federal de Hacienda propone a la Procuraduría Fiscal se imponga una multa a determinado causante.

h).—Actos Ordenes.—Son los que directamente imponen a los administrados concretamente la obligación de hacer o no hacer algo, ejemplo los decretos que prohíben la venta de bebidas embriagantes en determinados días festivos.

i).—Actos de Certificación.—Son los que se dictan para establecer en forma expresa la autenticidad de otro acto, por ejemplo la certificación de una acta de Nacimiento.

j).—Actos de Intimación.—Aquellos que presionan en cierta forma la voluntad del administrado para que realice determinada conducta, por ejemplo el requerimiento para el pago de un impuesto omitido.

k).—Actos de Inspección.—Son los que realiza la administración para verificar si el administrado, efectivamente ha cumplido con lo dispuesto por aquella en sus ordenamientos, tal es el caso de las visitas de inspección de la Secretaría de Salubridad y Asistencia a todos los establecimientos de servicio público.

l).—Notificaciones.—Son los actos por medio de los cuales la administración hace saber a sus administrados una determinación en tal o cual sentido. Ejemplo cuando el departamento del Distrito Federal notifica la desocupación de un inmueble para expropiación por causas de utilidad pública.

m).—Actos Punitivos.—Son aquellos que determinan el castigo que deberá aplicarse al infractor y se encuentran contenidos dentro del Derecho Sancionador Administrativo, tanto disciplinario, fiscal o de policía, un ejemplo de estos actos sería un cese, una clausura y una multa o arresto respectivamente.

n).—Actos de Registro.—Son los actos que determinan la inscripción en registros públicos, como prueba de otros, ejemplo actos de Registro Civil, de la Propiedad y el Comercio y de Profesiones".<sup>11</sup>

Examinaremos, siguiendo adelante, la clasificación de los actos administrativos que elabora Rafael Bielsa, quien establece varios grupos:

Un primer grupo es cuando clasifica a los actos administrativos tomando en cuenta su génesis, clasificándolos en reglamentarios y contractuales.

El segundo grupo toma en cuenta el Contenido y fin de los actos administrativos, estableciendo dentro de esta categoría de actos una subdivisión; "A).—Respecto del Contenido del Acto, que los clasifica atendiendo principalmente: Primero, al fin; Segundo, a la Ejecución, Tercero, a la modalidad del cumplimiento. Atendiendo a su fin los actos pueden nuevamente dividirse en dos categorías: I.—Actos que tienen por efecto el nacimiento, modificación o extinción de voluntad dirigida al ejercicio de un derecho existente o a su admisión; y B).—Atendiendo a la personalidad del Estado (Administración Pública y persona privada)".

---

(11) Enrique Sayagues Laso.—Tratado de Derecho Administrativo.—Págs. 391 y siguientes.



Por lo que respecta al tercer grupo, establece una clasificación, tomando en cuenta la extensión del contenido de los actos administrativos, según sea general o particular, y a los efectos declaratorios o constitutivos de derechos de los mismos, pudiendo ser: "Unilaterales (Reglamentos, editos, etc.) cuando ordenan o prescriben un régimen jurídico general, o solo tienen por objeto decidir en un caso especial o una situación determinada; Bilaterales, cuando no solo interviene la voluntad de la administración, por ejemplo: en el caso de los contratos de derecho público".

Un cuarto y último grupo, es el que señala la clasificación de los actos administrativos en: "Actos Condición y Actos Complejos. Hay actos que nacen de la actividad administrativa, pero que por si solos no constituyen un negocio jurídico perfecto, sea porque no generen un derecho subjetivo referido directamente a un acto administrativo (sino que son un presupuesto de ese derecho), sea porque les falta otra manifestación de voluntad necesaria para dar concreción jurídica propia del acto. Estos actos son llamados en la doctrina francesa Actos Condición; o bien operaciones de procedimiento, y son en cierto modo análogos a los que en la doctrina italiana consideran actos complejos".<sup>12</sup>

Es la clasificación del maestro Andrés Serra Rojas la más extensa en relación con las anteriores y al analizarla a continuación, expresaremos ejemplos de cada una de las categorías de actos administrativos que se enumeran en dicha clasificación.

#### I.—"Clasificación por su Naturaleza:

a).—Actos Jurídicos.— Que son los actos que producen consecuencias jurídicas; Podemos citar dentro de estos actos aquellos en que la voluntad de la Administración tiene como objeto producir efectos de derecho, por ejemplo: cuando el Departamento del Distrito Federal ordena la demolición de determinadas construcciones para fines de utilidad pública, ya sea ensanchamiento o creación de una calle, un parque o una escuela, etc.

b).—Hechos Jurídicos.—Son los acontecimientos a los que la ley atribuye determinados efectos de Derecho o cuando tiene eficacia jurídica; en general cualquier acontecimiento que afecte el

(12) Derecho Administrativo.—Rafael Bielsa.—T. II Págs. 131 y siguientes.

orden jurídico como la mayoría de edad, el nacimiento, la muerte, el delito. Con relación al efecto del acto o hecho jurídico, su efecto puede serle indiferente coincidiendo con la voluntad o en desacuerdo con ella. La diferencia con el acto jurídico es que el efecto de derecho no constituye el objeto de la voluntad. Así por ejemplo en la comisión de un delito existe un hecho voluntario, pero esa voluntad no persigue la creación de una situación jurídica, a pesar de lo cual esta se origina al imponerse una pena al delincuente.

c).—Actos Materiales.— Los actos materiales no producen ningún efecto de derecho y solo verifican prácticamente el designio del propio acto jurídico. Sirven de condición a los actos jurídicos y significan ejecución real o técnica del acto administrativo. Su estudio corresponde a otras disciplinas y tiene importancia cuando determinan las condiciones de validez del acto, como ejemplo de actos materiales tenemos: los actos de investigación, de estadística, de formación de planos y proyectos, así como las movilizaciones militares, los actos de correspondencia, etc.

II.—La distinción tradicional de los actos administrativos. Una de las más antiguas clasificaciones de los actos administrativos los clasifica en Actos de Autoridad y Actos de Gestión:

a).—Actos de Autoridad o actos del poder público.—En esta clase de actos el estado procede autoritariamente por medio de actos de poder que son expresión de su voluntad soberana o mandatos de orden público de la ley, caso que apuntamos en la clasificación de Sayagues Laso al referirnos a la aplicación del Art. 33 Constitucional a un extranjero que su permanencia se considera inconveniente.

b).—Actos de Gestión.—El estado no siempre debe mandar, pues puede equipararse a los particulares para hacer más frecuentes y efectivas las relaciones con ellos. Para estos casos se coloca en el mismo plano y prescinde de sus privilegios y prerrogativas y su voluntad surte efecto con el concurso de la voluntad contraria, como ejemplo podemos citar el acto por medio del cual el Estado contrata con una Compañía Constructora la construcción de una carretera.

Esta clasificación se ha vinculado en nuestro derecho a la tesis de la doble personalidad del Estado, mantenida por la Juris-

prudencia de la Suprema Corte. El derecho moderno ha criticado la teoría mencionada ya que los actos del Estado provienen de una personalidad única, que no debe prescindir de su posición preeminente y de la tutela del interés general, por lo que esta clasificación ha sido objetada.

### III.—Por su finalidad.

Los actos administrativos se clasifican en instrumentales y principales según su misión en el proceso administrativo:

a).—Actos Instrumentales son los medios para realizar las actividades administrativas y se dividen en:

Actos preliminares y de Procedimiento, Actos de Ejecución. Los primeros son los actos necesarios para que la administración pública pueda realizar eficientemente sus funciones; los actos de Ejecución tienden a hacer cumplir forzadas, las resoluciones y decisiones administrativas, como ejemplo de los primeros podemos citar los seguidos para la imposición de una multa, desde la notificación hasta la determinación de la misma por el Tribunal Fiscal; y de los segundos la ejecución coactiva de la sentencia dictada imponiendo dicha multa.

b).—Los actos principales son los actos básicos de la Administración, e implican propiamente el ejercicio de la función administrativa.

IV.—En cuanto a la formación del acto administrativo, se comprenden los grupos siguientes:

a).—El acto simple.—Llamado también unilateral, es aquel en el que interviene o es la obra de una sola voluntad, sea individual o colectiva, es decir, la voluntad unilateral de la Administración Pública, un ejemplo de estos actos lo tenemos cuando la Secretaría de la Defensa ordena a una corporación se realice una práctica de tiro.

b).—El Acto Complejo.—Puede ser bi o plurilateral, es el que resulta o se forma del concurso de dos o más voluntades públicas o privadas, que se unen en una sola voluntad. Laubadere explica, que estos actos implican fases sucesivas en las cuales participan autoridades administrativas diferentes.

Podemos poner como ejemplo de un acto complejo el refrendo ministerial de que habla el Art. 92 Constitucional. Para que el acto presidencial sea obedecido es indispensable estar autorizado por el Secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda. Si las voluntades pertenecen a distintas personas públicas, habrá complejidad externa; en este caso el acto complejo se llama también acuerdo.

Acto Colegiado.—Son los actos emanados de diversos consejos o comisiones, juntas o cuerpos. El acuerdo, por ejemplo, proviene de un órgano colegiado, que se integra por la reunión de diversas personas públicas, tal es el caso de los acuerdos tomados por el presidente y su gabinete.

Acto Unión.—En este acto intervienen varias voluntades, pero ni su finalidad es idéntica, ni su efecto es el de dar nacimiento a una situación jurídica individual, como en el caso del nombramiento de un empleado público, especialmente si se trata de un empleado de confianza.

Contrato.—El contrato es un acto jurídico en el que concurren varias voluntades, pero no se puede considerar como un acto administrativo ni mucho menos como acto propio de la función administrativa, según diversos autores. Existen actos jurídicos denominados contratos administrativos que forman en la actualidad uno de los temas más importantes del derecho administrativo, por ejemplo: el contrato de suministro de energía eléctrica que celebra la administración con la Compañía de Luz y Fuerza, constituye un contrato administrativo.

c).—El Acto Colectivo.—El acto colectivo es el que resulta de la concurrencia de varias voluntades, con igual contenido y finalidad, que se reúnen exclusivamente para la manifestación común, permaneciendo jurídicamente autónoma. Es un acto colectivo el consejo de Ministros a que se refiere el Art. 29 Constitucional. Citando a Ranelletti quien define el acto colectivo diciendo que se forma cuando varios sujetos u órganos de un mismo ente, concurren por comunidad de materia a formar en común un acto jurídico.—El ejemplo citado arriba se refiere a la reunión del presidente y los ministros para la suspensión de las garantías individuales en los casos señalados por el Art 29 constitucional.

V.—Negocio jurídico de derecho público y meros actos administrativos.

Los negocios jurídicos son, en general, manifestaciones de voluntad de un solo sujeto, la administración pública, encaminados a producir un efecto de derecho, regulado por el interés público. Para Coviello, por negocio jurídico debe entenderse la manifestación de voluntad de una o más personas, cuyas consecuencias jurídicas van enderezadas a realizar el fin práctico de aquellas.

Según el efecto que producen se clasifican:

a).—Actos que aumentan o amplían las facultades y los poderes de los particulares. Entre estos se pueden citar:

I.—LA ADMISION. — Es un acto que tiene por objeto permitir que una persona entre a formar parte de una institución, con el objeto de que participe de ciertos derechos o ventajas o goce de algunos servicios públicos. Dan acceso a un particular a los beneficios de un servicio público, caso en que cumplidos los requisitos señalados se admite a una persona a ingresar a un centro educativo perteneciente a la administración.

2.—LA CONCESION.—Es un acto por medio del cual se confiere a un particular un nuevo derecho subjetivo, por medio del cual el poder público le transfiere derechos o facultades administrativas, mediante determinadas cláusulas, compromisorias derivadas del interés público, por ejemplo: cuando la Secretaría de Industria y Comercio otorga a un particular la facultad para que se apropie de las substancias minerales del terreno que se encuentra comprendido por la concesión.

3.—LA AUTORIZACION, LICENCIA O PERMISO.—Se diferencia de la concesión, que es un acto constitutivo por medio del cual la administración confiere derechos a un particular, en que no determina el nacimiento de un nuevo derecho a favor de una persona, sino únicamente la eliminación de un requisito jurídico, para poder ejercitar un derecho conferido por el propio poder. Por ejemplo podemos citar el caso de las Peluquerías o Salones de Belleza que necesitan una licencia para poder establecer su negocio, aquí lo que sucede es que se remueve un obstáculo que se presentaba al propietario del salón para poder funcionar; Por ejemplo de auto-

rización, ya vimos que es necesaria para la fabricación de aparatos eléctricos; y por lo que respecta al permiso podemos señalar el caso de un permiso de importación previo cumplimiento de los requisitos necesarios.

4.—LA APROBACION Y EL VISTO.—Por medio de la aprobación la autoridad administrativa controla y vigila los actos emitidos por determinadas autoridades administrativas. La aprobación se refiere a actos jurídicos de personas públicas, realizados con anterioridad. Un ejemplo lo tenemos cuando el I. M. S. S. dicta un acto, el cual es perfecto y válido, pero se encuentra sujeto a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que sea eficaz y pueda ser ejecutado, de tal manera que produzca efectos jurídicos, o bien, cualquier otro acto emitido por alguno de los diferentes órganos descentralizados que requieran la aprobación del ejecutivo siempre y cuando lo establezca la ley.

5.—LA DISPENSA O CONDONACION.—Es el acto administrativo que exime a una persona del cumplimiento de una obligación como la prestación del servicio militar obligatorio, los requisitos para contraer matrimonio y otras análogas. D. O. del 30 de Junio de 1956. Cod. Fiscal Arts. 34, 50, 52 y 189. Otro ejemplo más de la dispensa de los requisitos de edad de menores, o la suplencia de consentimiento de los ascendientes o tutores, de los mismos; Por lo que se refiere a la condonación tenemos lo señalado en el Código Fiscal respecto de las multas impuestas en determinadas circunstancias donde procede su condonación parcial o total.

b).—Actos destinados a limitar o reducir los derechos que restringen la esfera de los particulares.

Se pueden citar los siguientes:

1.—Penas disciplinarias o sanciones que tienen por objeto castigar las infracciones de las leyes u órdenes administrativas y son impuestos por la administración, a diferencia de las sanciones que corresponde imponer a las autoridades judiciales, son las contenidas en el derecho Sancionador Administrativo ejemplos: una multa o arresto, una clausura o una suspensión temporal del empleo.

2.—La expropiación que impone a los particulares la cesión de sus propiedades mediante ciertos requisitos, ejemplo: En la

construcción de una nueva avenida se expropiarán las propiedades privadas necesarias mediante el pago de la indemnización correspondiente.

3.—La revocación o retiro de un acto válido por otro, apoyado en causas supervenientes, puede ser como acto propio de la administración o propiciado por un recurso interpuesto por el administrado, siempre y cuando el acto de que se trate sea revocable; por ejemplo tenemos el caso en que se otorga una concesión de Servicio Público cuando el concesionario cumple íntegramente con los requisitos señalados, pero pasado el tiempo si esos requisitos no están de acuerdo con el interés público (automóvil de alquiler en mal estado) debe ser revocado.

4.—La nulidad.—Es el acto nulo aquel que se encuentra privado de sus efectos por la ley. Manuel Ma. Díez cita a Romanelli el cual dice que la invalidación de los actos administrativos opera con eficacia retroactiva, efectiva y específica. Efectiva porque se excluye toda ficción; específica porque se circunscribe la retroactividad de la invalidación solamente a las relaciones que impliquen un obstáculo a la creación de la nueva situación jurídica. En base a estos elementos define la invalidación como la eliminación de la vida jurídica de un acto inválido, llevado a cabo por órganos del Estado que dictan al respecto un acto constitutivo con eficacia retroactiva, y específica. Como ejemplo de estos actos podemos citar lo señalado en el Art. 48 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización que autoriza a la Secretaría de Relaciones la declaración de nulidad de las cartas de naturalización otorgadas con datos viciados o falsos.

5.—Las órdenes administrativas que imponen a los particulares la obligación de dar, hacer o no hacer, que se traducen por parte del poder público o en mandatos o prohibiciones. Se citan los mandatos, las órdenes y las publicaciones. Por ejemplo el requerimiento para que determinado día se tramite el resello de la licencia de manejo.

c).—Actos que condicionan el ejercicio de un poder por parte de un órgano.—Estos actos se hacen depender del cumplimiento de una obligación pública como en el caso de la designación, el requerimiento y la propuesta, ejemplo la designación para ocupar

un cargo; el requerimiento para el pago de un impuesto; la propuesta para la imposición de una multa.

d).—Actos de ejecución forzada.—Son los actos por los que una autoridad administrativa ejercita coacción sobre los particulares que se niegan voluntariamente a obedecer los mandatos de la ley o de las órdenes administrativas. Por ejemplo el caso de embargo para la satisfacción en su oportunidad de un crédito fiscal.

#### VI.—Meros actos administrativos.

a).—Una categoría corresponde a los que resultan de manifestaciones de juicio, apreciación y de opinión, así tenemos:

1.—La expresión de una opinión para resolver una cuestión jurídica, administrativa o técnica como la admisión de un recurso jerárquico, la emisión de un parecer técnico.

2.—La resolución de un recurso jerárquico, de una prueba, de examen, de un concurso, etc.

3.—La comprobación de hechos, condiciones, requisitos, relaciones jurídicas. Así la inspección de una obra, un establecimiento, etc., etc.

4.—La exposición de las comprobaciones realizadas.

b).—Otra categoría de los meros actos administrativos es la referente a manifestaciones de reconocimiento.

1.—Certificación de un acto o hechos realizados. Así de los estudios seguidos, de la inscripción de un registro de la verdad de un hecho, o como autenticar una firma.

2.—Publicación de un diario oficial de un reglamento. Comunicación al interesado de una resolución.

3.—Inscripción en un registro de los actos y hechos como pruebas de los mismos. Así la que se refiere a los actos del estado Civil de una persona, los referentes a las inscripciones en los registros profesionales como requisito legal para el ejercicio de una profesión.

4.—Intimación hecha a una persona para que cumpla una obligación jurídica.

#### VII.—Clasificación de acuerdo con la relación de facultades que se ejercita al estructurar el acto.

Estos actos administrativos se comprenden en tres grupos:



a).—Actos que resultan de la actividad reglada o vinculada de la administración.—Es aquel que constituye la mera ejecución de la ley. En el orden jurídico se determina como ha de actuar la administración, cual es la autoridad competente, estableciendo además, cuales son las condiciones de la actuación administrativa, en modo a no dejar margen para elegir el procedimiento a seguir según la apreciación que el agente puede hacer de las circunstancias del caso. En el derecho Norteamericano estos actos se conocen bajo el nombre de actos ministeriales.

b).—Los Actos Discrecionales. Tienen lugar cuando la ley deja a la administración un poder de libre apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, o en que momento debe obrar, o en fin, que contenido va a dar a la actuación. Cuando la ley emplea términos primitivos o facultativos se establece la facultad discrecional.

c).—El Acto Presunto.—El silencio de la administración tiene significación, por ejemplo el Art. 162 del Código Fiscal de la Federación dice “El silencio de las autoridades fiscales se considera como resolución negativa cuando no den respuesta a la instancia del particular en el término que la ley fija, o a falta de términos estipulados, en noventa días”.

VIII.—Clasificación de los actos administrativos por razón de su objeto.

En la clasificación clásica de León Duguit se comprenden tres actos importantes:

- 1.—El acto regla creador de situaciones jurídicas generales, formados por la ley y el reglamento;
- 2.—El acto condición; es el que realiza para condicionar la aplicación de una ley a un caso concreto.
- 3.—El acto subjetivo, creador de situaciones jurídicas individuales.

Gastón Jeze, adiciona esta clasificación en estos términos:

- 1.—Los actos creadores de situaciones jurídicas generales como la ley y el reglamento;
- 2.—Los actos creadores de una situación jurídica individual o sean los actos unilaterales y contractuales; y

4.—Los actos jurisdiccionales, que comprueban una situación jurídica general o individual.

IX.—Los Actos administrativos se clasifican por razón de su contenido en dos grupos importantes.

a).—Actos de trámite, que están formados por una serie de actos que no tienen el carácter de resolutivos, ya que simplemente se concretan a preparar una resolución administrativa o un propósito administrativo sin efectuar ningún derecho.

b).—Los Actos definitivos, son aquellos actos con los cuales se concluye un procedimiento administrativo, realizando la finalidad última o mediata de la ley.

Considero también de interés la clasificación que hace Forsthof fijándose en el contenido de los actos administrativos en estos términos:

a).—Actos administrativos Imperativos. — Son aquellos que contienen un mandato o una prohibición. El ámbito de su aplicación es el derecho policial. Su misión es provocar en los obligados una determinada conducta respecto de la administración y en caso necesario, forzar coactivamente a ella, por eso hay que contar también entre los actos administrativos en esta especie las medidas coactivas adoptadas para la ejecución de un mandato o una prohibición.

b).—Actos Jurídicos Conformadores. — Pueden presentarse en formas muy diversas. Es común a todos ellos el fundar, modificar o suprimir una situación o una relación jurídica concreta. A esta categoría pertenecen todas las autorizaciones, permisos, licencias y concesiones que crean una situación Jurídico-administrativa del destinatario. También tienen efecto constitutivo el asentimiento y la confirmación, de que depende la eficacia de un acto administrativo o cualquier otra acción de la administración. Junto a las designaciones de toda índole, entre las que más importante es el nombramiento de funcionarios, entran también en esta categoría todas las órdenes conformadoras respecto de cosas públicas, especialmente la afectación y sus Actus Contrarius. Por último hay que mencionar la confirmación de nuevos órganos de la administración con personalidad jurídica propia, la aprobación de sus ordenanzas

y todos los restantes actos de inspección en el marco del Derecho de las corporaciones y fundaciones sin que con esto quede ni aún aproximadamente agotado todo el ancho campo de los actos administrativos conformadores.

c).—Actos administrativos Declaratorios. Pertenecen a este grupo todas las declaraciones sobre determinadas propiedades de personas o de cosas de cuya existencia o ausencia dependen determinadas consecuencias jurídicas, por ejemplo la declaración de inafectabilidad de determinadas propiedades de acuerdo con lo señalado en el Código Agrario.

d).—Actos administrativos Registrales.—No constituye diferencia alguna que la atestiguación consista en la inscripción de un registro público, por ejemplo, el registro civil, el catastro, o en el otorgamiento de un documento especial.

X.—Clasificación que tiene en cuenta las personas respecto a las cuales produce efecto el acto administrativo.

a).—Actos Internos.

Actos internos son los que tienen eficacia dentro de la organización administrativa y no producen efectos respecto de terceros.

Los que se refieren a la regulación interna de los actos y procedimientos de la administración y que tienden a lograr un funcionamiento regular y eficiente de ella.

Comprenden:

1.—Actos que aluden a medidas de orden y disciplina para el funcionamiento de las unidades burocráticas.

2.—Reglamentaciones que deben observarse en el despacho de los asuntos.

3.—Circulares, Instrucciones y disposiciones.

b).—Actos Externos.

Aquellos que realizan las actividades fundamentales del Estado o sea a las que corresponden prestar los servicios a su cargo, las de ordenar y controlar la acción de los particulares.

Estos producen efectos con relación a terceros.

Particulares y Generales.

Los actos Internos y los actos Externos se dividen en particulares y generales. Los particulares son los relativos a una sola persona o caso o a un número determinado de personas o casos. Los actos generales se refieren a un mayor número de casos o de personas".<sup>13</sup>

Con lo anterior consideramos expuesto lo referente a la clasificación del acto administrativo pasando ahora a referirnos a los elementos del mismo.

### ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Son seis los elementos que constituyen el acto administrativo, denominándoseles elementos de fondo y elementos de forma; los primeros o sean los de fondo son: Sujeto, Voluntad, Objeto y Motivo; en cuanto a los segundos o sean los de forma vienen a ser: el Mérito y la forma, a continuación haremos el análisis de cada uno de ellos.

I.—EL SUJETO Y COMPETENCIA. — Se conoce como tal a la propia Administración Pública, representada por la autoridad que dicta el acto, considerando dentro de la misma la competencia y su existencia legal.

La competencia se otorga al órgano administrativo y no a la persona titular del mismo que es quien la ejerce, de tal manera, los funcionarios no pueden intercambiarse una parte de la competencia que ejercen, porque dicha facultad le corresponde necesariamente al congreso al elaborar las leyes en que fija dicha competencia, autorizando en algunos casos ese intercambio como acontece con la Avocación, la Sustitución y la Delegación Administrativa.

No es fácil diferenciar la avocación y la sustitución, ya que ambas participan de características semejantes pudiéndose decir que la diferencia que existe es solamente de grado. En efecto Manuel María Díez dice: "Por medio de la avocación el superior asume funciones que competen al inferior. Se avoca el superior al conocimiento de ciertos asuntos que debe resolver el inferior sin recurso por parte de éste. En el caso de la sustitución es el inferior el que sustituye la competencia del superior jerárquico con

---

(13) Derecho Administrativo.—Andrés Serra Rojas.—Págs. 369 y siguientes.

fundamento en una disposición legal". Por lo que respecta a la delegación el mismo autor nos dice: "En cuanto a la delegación de competencia en el campo de la administración se produce cuando el superior jerárquico transfiere parte de sus atribuciones al inferior aumentando así la esfera de su competencia".<sup>14</sup>

Cabe hacer la observación que en el caso de la delegación de una facultad, ésta no implica renuncia por parte de su titular, debido a que dicha delegación puede ser revocable, eventualmente, por la autoridad delegatoria. Además la delegación de que se trate debe estar expresamente autorizada por el derecho positivo, con el objeto de que se pueda cumplir en forma más expedita con los fines de la Administración Pública. Como ejemplo podemos citar el Art. 174 del Código Fiscal de la Federación que dice "Las autoridades que figuren como parte en los juicios de nulidad podrán acreditar delegados en las audiencias, con facultades para rendir pruebas y para alegar.

Por lo que respecta a la existencia legal del titular del órgano administrativo, esta es auténtica cuando se han cubierto los requisitos señalados por la ley. De tal suerte que cuando la titularidad se encuentra viciada podemos decir que no ha nacido un acto administrativo.

La competencia de acuerdo con la doctrina puede ser territorial, por materia y por razón de grado.

La competencia Territorial, se constituye por las atribuciones o facultades que la ley otorga a la autoridad en una determinada circunscripción.

La competencia por Materia o desde un punto de vista objetivo es aquella que se otorga por la ley a un órgano, tomando en cuenta las funciones específicas que le corresponden dentro de su actividad a desarrollar.

La competencia jerárquica o por razón de grado, es lógicamente la que atiende a la necesidad de subordinación de unos órganos ante otros, para poder cumplir eficientemente con las funciones encomendadas.

Para terminar lo referente a la competencia nos referimos a las características de la misma que el maestro Gabino Fraga, señala de la manera siguiente:

---

(14) El Acto Administrativo.—Manuel María Díez.—Pág. 129.

determinada sea perceptible en el mundo exterior es necesario que se declare. La declaración que, para algunos autores, es un simple medio de exteriorización o de reconocimiento de la voluntad y, para otros, un elemento constitutivo, es, sin duda, un indicio de que existe una determinación interna. Si se considera la voluntad en relación al fin que ha dado lugar a su formación, es necesario admitir un tercer momento en el proceso volitivo tendiente a la satisfacción de la necesidad con la ejecución, que algunos autores consideran como un elemento de la voluntad y otros como una consecuencia de la misma”.

Señala Trentin que “si bien en ciertos supuestos, en el campo del derecho público, no es posible distinguir la declaración de la ejecución, ya que la manifestación se hace en forma que implica una acción práctica, la separación de los dos estadios tiene mucha importancia. Para la simple declaración no son concebibles los conceptos de ilicitud y de responsabilidad y solamente se puede hablar de nulidad y de invalidez, mientras que con respecto a la ejecución puede surgir la ilicitud y el daño”.<sup>16</sup>

Además de lo ya dicho referente a la voluntad administrativa, existen casos en que no obstante que dicha voluntad no se declare expresamente, se presume su existencia, situación ésta, conocida como EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACION; naturalmente que esa abstención por parte de un órgano administrativo, se origina en el incumplimiento de la obligación de dictar una resolución a la petición del particular, hecha legalmente ante el órgano de que se trate. La solución a estos casos la señala la ley, determinando en que casos se presumirá una declaración afirmativa, o por el contrario en cuales se presumirá como una declaración negativa.

### III.—EL OBJETO O CONTENIDO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Para la existencia del acto administrativo se precisa de este tercer elemento y al respecto Manuel María Díez, no dice que: “Objeto del acto administrativo es la relación jurídica que crea el contenido del acto, en forma tal que objeto y contenido aparecen

---

(16) El Acto Administrativo.—Manuel María Díez.—Págs. 147 y 148.

“En primer término, la competencia requiere siempre un texto expreso de la ley para que pueda existir.

Como segunda característica de la competencia se encuentra la de que el ejercicio de aquella es obligatoria.

Una tercera característica es la de que la competencia generalmente se encuentra fragmentada entre diversos órganos, de tal manera que para la realización de un mismo acto jurídico intervienen varios de ellos.

Como cuarto carácter de la competencia se señala el de que ella no se puede renunciar ni ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio.

Finalmente, es característico de la competencia el que ella es constitutiva del órgano que la ejerce y no un derecho del titular del propio órgano”<sup>15</sup>

## II.—LA VOLUNTAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La voluntad como segundo elemento del acto administrativo, es un requisito necesario para este, ya que cuando dicha voluntad se encuentra viciada, por violencia, error, dolo etc., el titular del órgano que emitió el acto de que se trate, puede nulificarlo.

Para afirmar cual es el órgano encargado de exteriorizar la voluntad del estado en forma legal, solo debemos atender a las disposiciones de derecho positivo, que señalan los órganos y las materias que pueden y deben atender.

Manuel María Díez, al tratar lo referente a la voluntad administrativa, cita en su obra a Trentin, quien dice lo siguiente: “deben distinguirse tres momentos en el proceso volitivo del órgano administrativo: Ellos son la determinación, la declaración y la ejecución. El primer estudio del proceso volitivo es la determinación. En conocimiento de la necesidad a satisfacer y de los medios idóneos para realizarla, se llega a determinar la conducta a seguir. Con la determinación se completa el proceso psicológico de la voluntad, pero con ella no viene satisfecha la necesidad que se consideró al tomarla. Es necesario que esa voluntad se exteriorice y, por ello, el segundo estudio, la declaración. Para que la voluntad

---

(15) Derecho Administrativo.—Gabino Fraga.—Págs. 176 a 179.

identificados. Es el resultado práctico que el órgano se propone conseguir a través de su acción voluntaria".<sup>17</sup>

Por lo anterior podemos decir que el objeto o contenido del acto administrativo es el resultado práctico que con la emisión de dicho acto se pretende obtener, en otras palabras, es la creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas individuales, por ejemplo: el ordenar se derribe una casa en estado ruinoso, esto sería el objeto del acto.

El maestro Andrés Serra Rojas, al referirse al objeto o contenido señala las características de dicho elemento de la manera siguiente:

"El objeto de los actos administrativos sigue lineamientos jurídicos semejantes, pero están gobernados principalmente por el interés general o por la utilidad pública.

Por esta razón el objeto del acto administrativo debe ser:

- a).—Determinado o determinable;
- b).—Posible o estar en el comercio;
- c).—Lícito, cierto, cuando la ley lo permite, y no lo prohíba, salvo el caso de facultades discrecionales y ofrece estos caracteres:
  - 1.—Que el objeto del acto administrativo no contrarie, ni perturbe el orden público.
  - 2.—Que se ajuste a la ley.
  - 3.—Que no sea incongruente con la función administrativa".

#### IV.—EL MOTIVO.

Por lo que se refiere a este elemento del acto administrativo el maestro Andrés Serra Rojas cita en su obra a Royo Villanova que dice: "El motivo puede ser una situación de hecho o derecho o un acto ya realizado. Así, en la provisión de un concurso de oposición, el motivo es la existencia de vacantes; en una sanción disciplinaria, la comisión de una falta; en la de orden de demolición de una finca, su estado ruinoso, etc.". El mismo autor, Serra Rojas, dice que "el motivo del acto administrativo es el antecedente

---

(17) El Acto Administrativo.—Manuel María Díez.—Pág. 175.



que provoca y funda su realización. El inicio del artículo 16 Constitucional expresa: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa del procedimiento.....".<sup>18</sup>

El jurista Gabino Fraga al tratar lo referente al motivo expresa que "un acto administrativo se integra con el elemento del que venimos hablando, cuando existe previa y realmente una situación legal o de hecho; cuando esa situación es la prevista por la ley para provocar la actuación administrativa y cuando el acto particular que se realiza es el que la misma ley ha determinado; agrega que dependerá de la ley positiva la determinación si existe o no una facultad discrecional para comprobar la existencia y suficiencia de los motivos del acto; pero en todo caso este elemento debe ser susceptible de comprobación al efectuarse la revisión judicial o administrativa del acto".<sup>19</sup>

De lo anterior podemos deducir que la Administración Pública, actúa con el único propósito de cumplir los fines señalados en el derecho positivo, de tal forma que se encuentra ante una situación de deber, y para tal efecto, el derecho le señala ciertos poderes jurídicos. Por tanto, la administración no obra de manera libre, sino que debe tomar en cuenta para el ejercicio de sus funciones, las circunstancias de hecho y de derecho en cada caso concreto.

#### V.—EL MERITO.

"En todo acto administrativo hay siempre un fin último, que es el resultado que la administración obtiene, útil y conveniente para el interés general".<sup>20</sup>

El autor Manuel Ma. Diez, dice que "en el campo del Derecho Privado el problema del mérito carece de importancia. Cada persona actúa como cree más conveniente a sus propios intereses y si lo hace dentro de los límites del derecho, no se podrá objetar la conveniencia de sus actos. En este sentido Ranalleti en su "Teoría degli atti amministrative speciali", señala que el contralor de los

(18) Derecho Administrativo.—Andrés Serra Rojas.—Pág. 385.

(19) Derecho Administrativo.—Gabino Fraga.—Pág. 303.

(20) Derecho Administrativo.—Andrés Serra Rojas.—Pág. 386.

negocios privados desde el punto de vista del mérito, no es posible. Así un contrato de locación, de compra-venta, puede ser impugnado por razones de legitimidad, pero no puede serlo por razones de conveniencia, ya que cada persona podrá actuar como crea más conveniente a sus propios intereses. Lo contrario ocurre en el campo del derecho administrativo, ya que la administración no puede obrar arbitrariamente sino con un criterio de conveniencia. Por mérito del acto se entiende la conveniencia y utilidad del mismo, su adaptación a la obtención de los fines genéricos y específicos que con la emanación del acto se pueden obtener".<sup>21</sup>

Algunos autores el mérito lo identifican con el fin, en el acto administrativo, a diferencia del maestro Serra Rojas que considera el mérito como un concepto más amplio y adecuado.

Lo cierto es que con el elemento fin o mérito, el órgano administrativo que emite el acto, trata de obtener un beneficio de interés público, el cual necesariamente no debe ir en contra del ordenamiento jurídico, y ser dictado por autoridad competente.

Para afirmar lo antes dicho, por último, el maestro Gabino Fraga, cita en su obra a Jeze quien dice:

- a).—“El agente no puede perseguir sino un fin de interés general.
- b).—El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición a la ley.
- c).—No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que entre en la competencia del agente que realiza el acto.
- d).—Pero aún siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto”.<sup>22</sup>

## VI.—LA FORMA.

Solo nos resta analizar lo referente a la forma, ya que la voluntad del órgano administrativo, según vimos al estudiarla, una

---

(<sup>21</sup>) El Acto Administrativo.—Manuel María Díez.—Pág. 189.

(<sup>22</sup>) Derecho Administrativo.—Gabino Fraga.—Pág. 184.

vez que ha sido declarada, necesita ser exteriorizada para el efecto de una eficaz realización del Acto Administrativo.

En cuanto al concepto de forma del acto administrativo, señalamos las siguientes expresiones que manifiestan los juristas respectivos:

El autor argentino Manuel María Díez, nos dice que: "La forma es la exteriorización, la materialización de un acto jurídico. Mediante la forma, el momento psíquico y subjetivo se convierte en físico y objetivo". El mismo autor cita en su obra a Caetano que dice que: "Distingue la forma de las formalidades del acto. Enseña que la formalidad es cualquier hecho, aunque sea ritual, cuya producción exige la ley para la formación o manifestación de la voluntad administrativa. En cambio, para Caetano, la forma es el modo por el que manifiesta la voluntad administrativa, vale decir, se hace perceptible en el mundo jurídico. La noción de formalidad es más amplia que la forma, ya que comprende los requisitos legales para la formación de la voluntad".

Rafael Bielsa, al ser citado por Manuel María Díez, indica que "el concepto de forma puede tomarse en distintos sentidos. Así se habla de forma como un requisito necesario para la existencia, validez y eficacia jurídica de los actos. También debe entenderse por forma la estructura del acto, atendiendo a la expresión formal del órgano de la voluntad administrativa. Se habla, por último, de forma haciendo referencia a la esfera de derecho a que el acto nace o se produce y a la figura jurídica que presenta".<sup>23</sup>

El maestro Andrés Serra Rojas, por su parte, dice que "la forma está constituida por las condiciones exteriores exigidas para la validez de un acto jurídico. Son los elementos externos que integran el acto administrativo. En un concepto más amplio nos dice don Eduardo Pallares: "Forma es el modo de ser exterior del acto procesal, que nos permite percibirlo por medio de los sentidos. Forma, por tanto, equivale a configuración externa del acto. Las formas que la ley exige para que los actos procesales sean válidos son de dos categorías, generales a todos los actos y especiales a determinados de ellos. Como ejemplo de las primeras, puede po-

---

(23) El Acto Administrativo.—Manuel María Díez.—Pág. 181.

nerse el que las actuaciones han de escribirse en castellano y que las fechas y cantidades se expresarán con letras y no con números". El derecho administrativo a semejanza de este concepto de Derecho Procesal, también se exigen determinadas formalidades para los actos administrativos, consistentes en medios, términos y expresiones que se requieren para que un acto sea válido. Las formas intrínsecas son aquellas que atañen a la configuración del mismo acto, sin referirse al fondo del mismo. Las formas extrínsecas son las relativas a solemnidades rituarías que han de seguir el acto".<sup>24</sup>

Visto lo anterior, considero que la forma del acto administrativo es la manera de exteriorizar la voluntad de la administración pública, ya sea en forma escrita, verbal o de actos materiales, empleándose dicha forma como un camino para trasladar la voluntad del campo psíquico al jurídico, lo cual constituye un requisito para la existencia del Acto Administrativo.

---

(<sup>24</sup>) Derecho Administrativo.—Andrés Serra Rojas.—Págs. 387 y 388).

## CAPITULO SEGUNDO

### LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS

- a) / LA ADMINISTRACION PUBLICA.
- b) / CLASIFICACION DE LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS. CONCEPTO Y BREVE ANALISIS DE CADA UNA DE ELLAS.
- c) / LA POTESTAD SANCIONADORA. FUNDAMENTO JURIDICO. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA

Nuestra Constitución adopta la clásica división tripartita de poderes políticos, pero consideramos que no lo hace en una forma absoluta, sino apegada a las modernas concepciones de Derecho Público que consideran a dichos Poderes como órganos de colaboración, concediéndoles a cada uno funciones específicas pero no exclusivas. Al respecto el doctor Andrés Serra Rojas, refiriéndose a la doctrina de Montesquieu sobre la división de Poderes nos dice: "La teoría de la división de poderes se aparta de la tesis clásica de Montesquieu, sobre todo en el rigorismo de su estructura. El pensamiento del siglo XIX y del sistema liberal trataron de encontrar soluciones políticas en la colaboración o distribución de funciones. La teoría ha procurado ajustarse a la realidad de los pueblos para que el poder se limite con el poder. Las normas que estructuran el Estado moderno no son camisas de fuerza, sino principios flexibles, de acomodamiento fácil y útil. En ocasiones el mantener rígidamente una teoría política, lleva a una intolerante acción del poder público, que olvida su categoría de supremo servidor del pueblo y se convierte en un instrumento de opresión".

"La teoría de Montesquieu ha sido severamente enjuiciada por el pensamiento político moderno en autores como Gropalli y Dabin: "La teoría de la separación de poderes, estrictamente entendida en los términos empleados por el autor del espíritu de las leyes, es racional y prácticamente inaceptable, en primer lugar, porque la concepción de una pluralidad de poderes iguales y soberanos en el Estado no podría ser admitida por ningún espíritu realista; además, porque si se acepta que uno de esos poderes predomina sobre los otros, la doctrina se contradice en si misma; lo es también porque las diversas funciones públicas, si deben ser distintas para el buen orden y la comodidad de la organización, no deben estar separadas, sino, por el contrario, vinculadas las unas con

las otras, coordinadas y orientadas hacia un fin común; finalmente, es inaceptable, porque los titulares de esas funciones deben vivir no en un estado de separación, sino de unión permanente. El término de separación implica escisión entre las funciones y los órganos, tiene un alcance demasiado absoluto y ha de ser rechazado, pues que la separación de poderes tanto en lo que respecta a las funciones cuanto paralelamente a sus titulares, no sería admisible sino con la condición de no ser en modo alguno una separación".<sup>1</sup>

En afirmación a lo anterior encontramos algunas disposiciones dentro de nuestro derecho positivo que demuestran que no existe la división absoluta y citaremos como ejemplo al Art. 49 constitucional en donde se autoriza al Ejecutivo de la Unión para legislar conforme a lo dispuesto en el Art. 29 y al párrafo segundo del Art. 131 constitucionales; así también los Arts. 74 Fracción V y 76 Fracción VII constitucionales facultan a la Cámara de Diputados y de Senadores respectivamente para erigirse en Gran Jurado. Por otra parte el Art. 123 Fracción XX constitucional crea las juntas de Conciliación y Arbitraje.

Ahora bien, atendiendo a esa división de poderes, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, encontramos dentro del primero la función administrativa, como propia pero no absoluta del mismo, y como consecuencia del ejercicio de esta función una serie de atribuciones que la doctrina conoce como las potestades administrativas y dentro de las cuales según veremos más adelante, se encuentra el Poder Disciplinario Administrativo, que al encontrar un amplio campo de discrecionalidad en su aplicación, permite que elementos superiores jerárquicamente, propicien tanto el abuso como la degeneración de dicho poder. Por lo anterior consideramos que mientras dicho poder sea manejado para beneficiar o perjudicar injustamente al inferior jerárquico y no disciplinariamente para lograr una actividad administrativa más eficiente, que haga contribuir con gusto al ciudadano al gasto público, estaremos ante una situación creadora de inseguridad e inconformidad del empleado público que, muchas veces, tiende a traducirse en una ineptitud y maltrato al público contribuyente.

Veremos lo que algunos autores nos dicen en *relación con la*

---

(<sup>1</sup>) Derecho Administrativo.—Andrés Serra Rojas.—Pág. 206.

*administración pública*, ya que esta es la esfera donde han de cobrar vida oportunamente cada una de las potestades administrativas.

En la obra del maestro Andrés Serra Rojas encontramos dos conceptos, el primero cuando cita a Hervert A. Simón y dice: "Entre las múltiples definiciones del concepto de administración pública la más sencilla es la siguiente: Administración puede definirse como las actividades de grupos que cooperan para alcanzar determinados objetivos. Cuando dos hombres se ayudan mutuamente a mover una piedra que ninguno de los dos puede mover por sí solo, han aparecido los rudimentos de la administración. Este acto tan simple tiene dos características esenciales de la compleja maraña que se llama administración. Existe un propósito: mover la piedra, y hay una acción conjunta: varias personas combinan su fuerza para hacer algo que ninguna de ellas podría hacer por sí sola. En un sentido más amplio, administración puede definirse como las actividades de grupos que cooperan para alcanzar determinados objetivos. La segunda definición, más desarrollada, es cuando cita a Pirre Escoube, y nos dice "La Administración Pública es el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el Gobierno Nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o los particulares y que determinan los Poderes Constitucionales, legalmente dedicados a escoger y definir la Política General de la Nación".<sup>2</sup>

El maestro Alfonso Nava Negrete, en su cátedra de Derecho Administrativo nos dice "Administración Pública es el conjunto de elementos o medios de que se sirve el gobierno para alcanzar sus fines. Y esos elementos son:

1.—Elemento estructural.—El cual se encuentra representado por todos los órganos administrativos, o sean: Secretarías de Estado, organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

2.—El elemento humano.—Es aquel que se encuentra constituido por las personas titulares de los antes citados órganos de Estado.

---

(<sup>2</sup>) Derecho Administrativo.—Andrés Serra Rojas.—Págs. 110-111.



3.—Elemento de Procedimiento.—Es el camino o vía que se marca al titular del órgano de Estado, para que así pueda realizar su autoridad dentro de lo señalado por la ley.

4.—Elemento Material.—Se encuentra representado por Inmuebles, Muebles, Construcciones, etc., los cuales tienen como objeto facilitar la actividad administrativa”.

Agrega el maestro Nava Negrete, como elemento substancial: El FIN de la Administración Pública, el cual naturalmente debe estar apegado estrictamente a las facultades concedidas a la Administración por el ordenamiento jurídico. Por lo que se refiere a los medios, nos sigue diciendo, pueden clasificarse en: Humanos, Materiales y Morales (Notas tomadas de la cátedra impartida por el maestro Alfonso Nava Negrete).

En su obra B. Villegas Basavillbaso nos dice que “En la distribución de las funciones estatuida por el ordenamiento jurídico-constitucional, la función administrativa, es una actividad propia, aunque no absoluta del órgano ejecutivo, y es tal el maximum de sus atribuciones, que ella exige necesariamente una organización sustantiva. Esta organización, puede decirse, asume la configuración de una empresa autónoma, constituida por dos elementos esenciales: el servicio público (elemento objetivo o material) y el poder público (elemento subjetivo o formal). El primero es la obra a realizar por la administración; el segundo es el medio de su realización. La importancia del elemento subjetivo no puede ser subestimado en relación al elemento objetivo, y a este efecto, es convincente la opinión autorizada de Hauriou: “L’organisation de l’administration publique n’est que l’organisation du pouvoir administratif”.<sup>3</sup>

Consideramos que la administración pública, de acuerdo con nuestro derecho positivo, es facultad específica, pero no exclusiva, del llamado poder ejecutivo, y que se encuentra constituida por todos los medios de acción de que dispone el Estado para la realización de sus altos fines.

Tomando en cuenta lo anteriormente expresado, Hauriou se pregunta, “¿Cuál de esas dos naciones —Service publique y puissance publique— ejerce primacia? El elemento objetivo ¿Es pre-

---

(<sup>3</sup>) Derecho Administrativo.—Villegas B. T. II.—Pág. 222.

ponderante en relación con el elemento subjetivo? ¿Son los fines o son los medios los que deben prevalecer? La doctrina clásica descuidó demasiado el punto de vista de los fines; el socialismo jurídico rehabilitó la noción de fin en el derecho y le dio un lugar de Hegemonía. En el derecho público, la primacía del fin creó la Escuela del servicio público, esforzándose en hacer predominar la idea del servicio, considerada como fin del Estado, sobre la del poder de voluntad del Estado considerada como medio de realizar el fin. Es la escuela de Duguit, Jeze y Bonnard. Jeze, a quien considera l'enfant terrible de l'école, y a quien reconoce posee una fuerza de análisis incontestable, junto a una cierta franqueza, abrupta vecina de la imprudencia, ha definido ex cathedra la noción de servicio público, la cual se fundamentaría en estas dos ideas: procedimiento de derecho público y la posibilidad constante de modificación del servicio público”.

Examina Hauriou estos dos elementos. En cuanto al primero —Procedimiento de derecho público— está vinculado a un cierto empleo del poder público, desde que contiene implícitamente la confesión de que el medio práctico para obtener la prevalencia del interés público sobre el interés privado está constituida por las prerrogativas del poder público, tales como la requisición y la expropiación. Revélase agrega— una laguna en este análisis, por cuanto no solamente los servicios públicos están asegurados por el ejercicio de facultades del poder público, sino que el ejercicio de las mismas facultades importa el empleo de un procedimiento ejecutivo que constituye también una prerrogativa considerable del poder público, y de la cual Jeze hace caso omiso. En cuanto al segundo elemento —posibilidad constante de modificaciones de la organización del servicio por un poder que no estaría vinculado jurídicamente, idea que se justifica racionalmente —Hauriou lo critica en los siguientes términos: “el derecho administrativo, según esa concepción, no estaría fundado en la regla de derecho objetivo, puesto que sus organizaciones estarían creadas por un poder que no se encontraría vinculado por esa norma jurídica, y, como no hay derecho fuera de la conformidad con la regla objetiva, el derecho administrativo no sería un derecho”.

“¿Que necesidad, agrega, de precisar tanto la noción de servicio público? No veía Jeze que iría a caer en el hecho brutal de un

poder discrecional que crea derecho sin estar el mismo obligado a conformarse con una regla de derecho objetivo. Hechos, nada más que hechos, todos hechos. Este ejemplo de la definición de servicio público ilustra bien la manera de la nueva escuela. Reúne todos los mecanismos jurídicos constituidos por la doctrina clásica con el motor —poder de voluntad— y los transpone, pues suprime el motor, al afirmar que los mecanismos continuarán su marcha por la sola virtud del fin social o de la norma jurídica que expresa el fin. Hauriou da al poder público el primer lugar en el derecho administrativo, pero no deja de reconocer que el servicio público, aunque en el segundo lugar, juega un fin importante, desde que la idea del servicio público entraña la autolimitación objetiva del poder público”.<sup>4</sup>

Coincidiendo con las anteriores ideas Manuel Ma. Diez, autor a quien seguiremos en la clasificación de las potestades administrativas, nos dice que “la administración constituye una empresa autónoma integrada por dos elementos esenciales: el elemento objetivo o material, que es el servicio público, y el elemento subjetivo o formal que es el poder público. No se puede concebir a la administración pública sin participar del poder público del Estado. Este poder público del estado se fracciona en facultades particulares mediante las cuales se realiza la obra administrativa. Su estudio da origen a la denominada teoría de las potestades administrativas”.<sup>5</sup>

## CLASIFICACION DE LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS

Doctrinariamente las Potestades Administrativas se clasifican en cinco, a saber: Potestad de Mando; Potestad Reglamentaria; Potestad Sancionadora; Potestad Jurisdiccional y Potestad Ejecutiva, esta última no aceptada por todos los autores, según veremos más adelante al analizarlas en particular.

Consideramos que las potestades en sentido amplio son la manifestación de poder que el estado otorga a los titulares de las mismas, frente a los sujetos pasivos, que naturalmente, sufren las con-

---

(<sup>4</sup>) Cit. por Villegas Basavilbaso.—Derecho Administrativo T. II. Págs. 221 y siguientes.

(<sup>5</sup>) D. Administrativo.—Manuel Ma. Diez.—Pág. 214.

secuencias de la aplicación de dicho poder, el cual necesariamente debe estar sujeto al orden jurídico vigente.

Romano, entiende por potestad o poder jurídico en sentido amplio todo poder de acción atribuido a una persona por el ordenamiento jurídico, con relación a bienes e intereses por él protegidos. Serían poderes jurídicos la potestad legislativa, jurisdiccional y administrativa del Estado.<sup>6</sup>

El mismo autor toca un punto importante al decir que "si las potestades administrativas, derivadas de la supremacía estatal, traen como consecuencia un *Status subjectionis* de los administrados, no es menos cierto que debe reconocerse a éstas determinadas potestades que son consecuencia lógica del moderno Estado de Derecho. Según Jellinek, las potestades de los administrados se manifiestan en los siguientes status o estados: *status libertatis*, en virtud del cual un poder de actuación del individuo no puede ser impedido por el Estado; *status activae civitatis* que fundamenta la actuación de ciertas personas por cuenta y a nombre del Estado.

Las potestades administrativas tienen los siguientes caracteres:

a).—Son inalienables e intransferibles de un ente a otro, pudiéndose, en ocasiones, delegar su ejercicio pero no transferir su titularidad.

b).—Son irrenunciables.—Puede ocurrir, que el titular pueda ejercerlas o no, pero la pérdida no depende de su voluntad. Podrá renunciarlas en algunos casos, más no con referencia a su competencia general, sino respecto a algunas condiciones o cualidades que determinan ciertas atribuciones particulares, por ejemplo, la de ciudadano o la de funcionario, en cuya hipótesis, por consecuencias determinadas por el derecho objetivo, no pierde la potestad que les estaba asegurada.

c).—La potestad es imprescriptible.

Las potestades administrativas pueden clasificarse en la siguiente forma: potestad de mando, potestad reglamentaria, potestad sancionadora y potestad jurisdiccional".<sup>7</sup>

Habiendo tratado en forma superficial lo referente a la admi-

---

(6) Citado por Manuel Ma. Díez op. cit. Pág. 214.

(7) Manuel Ma. Díez.—op. cit. —Págs. 215 y 216.

nistración pública y la clasificación de las potestades administrativas, siguiendo al mismo autor, vertiremos los conceptos y características de las potestades de mando, reglamentaria, jurisdiccional y ejecutiva, dejando al último lo referente a la potestad sancionadora, por ser ésta la fuente inmediata del poder disciplinario que es el objetivo central del presente trabajo. En la clasificación que hace el autor Villegas Basavilbaso agrega una potestad más, que es la ejecutiva, pero consideramos de acuerdo con él que esta potestad se encuentra implícita en las potestades sancionadora, reglamentaria e imperativa, ya que en sí mismas llevan la idea de ejecución.

### CONCEPTO Y BREVE ANALISIS DE CADA UNA DE ELLAS

**POTESTAD DE MANDO.**—También llamada imperativa contiene tres elementos: Psíquico, Físico y Económico y se le puede definir de la siguiente manera: “Una voluntad plus valente de un sujeto activo dirigida a imponer a otro sujeto, obligaciones inmediatas y dirigidas a un fin: resolver un conflicto de intereses”.<sup>8</sup>

Consideramos que es esta potestad aquella de la cual goza el estado para los efectos de la gestión de sus servicios y que obliga a los sujetos pasivos a observar determinada conducta de hacer o no hacer lo que en un momento dado determina la Administración, con el exclusivo propósito de cumplir con las atribuciones que la propia ley le ha concedido. El poder de mando, no es sino la facultad de ordenar y de exigir el cumplimiento de esa orden al sujeto obligado en caso de desobediencia, haciendo efectiva la responsabilidad a que haya lugar.

La facultad de ordenar a que nos veníamos refiriendo puede ser manifestada en forma general o individual y así mismo verbalmente o por escrito, siendo esta última la forma más eficaz, ya que delimita con exactitud permanente el alcance y contenido de la orden. Igualmente las órdenes pueden ser soberanas o derivadas, siendo las primeras las propias del Estado y las segundas las que sean emanadas por una entidad federativa. Es indiscutible que

---

(<sup>8</sup>) Manuel Ma. Díez.—Op. Cit. Pág. 216.

frente a la facultad del superior que exterioriza la orden al ámbito material, existe la obligación del subordinado de acatar en sus términos la orden, salvo en los casos en que manifiestamente se vulneren sus derechos y consecuentemente al desobedecer daría origen a un problema determinado según se trate en el caso concreto, colocándose dentro del supuesto correspondiente de responsabilidad administrativa, civil o penal.

Lo anterior no es otra cosa que el deber de obediencia, cuyo fundamento se encuentra precisamente en la relación de superior e inferior en la jerarquía administrativa y en la necesidad de que la administración cumpla debidamente con sus fines señalados por el ordenamiento jurídico. Tan es así, que el Art. 44 Fracc. I de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reconoce expresamente el mencionado deber de obediencia.

En la doctrina se habla de obediencia absoluta o relativa, siendo la primera aquella en la que el inferior debe cumplir la orden recibida sin examinar su legalidad o requisitos de forma y la segunda cuando es posible que el inferior califique la orden recibida; tanto en uno como en otro caso, consideramos resulta perjudicial la obediencia, ya sea incondicional o con resistencia injustificada. Se han elaborado numerosas teorías tratando de justificar el hecho de que los inferiores puedan legítimamente oponer resistencia al cumplimiento de las órdenes, así mismo fijar las responsabilidades en que se incurra por no ejecutar las órdenes perfectamente legales o por ejecutar aquellas que violen el orden constitucional y por último las responsabilidades que resulten por dictar órdenes ilegales.

Sin intentar examinar las múltiples teorías, consideramos que en nuestra legislación se sigue el sistema de obediencia relativa; señalando en apoyo de nuestra opinión lo establecido en el Art. 46 Fracción V inciso G de la Ley Reglamentaria del Art 123-B Constitucional, que señala para que sin ninguna responsabilidad el Estado dejará de surtir efectos el nombramiento "Por no obedecer sistemática e injustificadamente las órdenes que reciba de sus superiores"; en una interpretación a contrario sensu, de este precepto podemos afirmar que cuando haya alguna justificación —y aquí el problema de saber de que tipo— el empleado no incurrirá en responsabilidad al desobedecer. Por otro lado el Código Penal al señalar las excluyentes de responsabilidad en su Art. 15 la Fracción

VII se refiere a la notoriedad delictuosa del acto ordenado, en cuyo caso creemos se justifica la desobediencia del inferior.

POTESTAD REGLAMENTARIA. — Santamaría de Paredes al definir la potestad reglamentaria nos dice “Es la facultad que tiene la Administración de dar reglas para el cumplimiento de la ley o de una disposición administrativa” en su opinión, no puede privarse a la Administración de la potestad reglamentaria, siempre que se dejen a salvo los derechos del poder legislativo y se reduzca aquella a sus verdaderos límites. Funda su parecer en las siguientes consideraciones: “primero, en la conveniencia de distinguir entre las leyes y las disposiciones de carácter reglamentario para su desenvolvimiento; y segundo, en la propia naturaleza del poder ejecutivo”.<sup>9</sup>

Manuel Ma. Díez, autor al que venimos siguiendo en esta clasificación de Potestades, nos habla, al referirse de la facultad reglamentaria de un fundamento lógico y otro jurídico, aduciendo en cada uno de ellos distintas razones que justifican la existencia de dicha facultad. Refiriéndose al fundamento lógico, enumera las siguientes razones:

a).—Que la composición política y no técnica de las cámaras legislativas, determina que éstas no sean idóneas para la confección de los reglamentos. El parlamento como cuerpo político es idóneo para la solución de grandes cuestiones económicas y jurídicas, pero no está capacitado para dictar normas de carácter técnico. Por lo demás, el procedimiento legislativo es lento, lo que hace difícil modificar las normas secundarias que constituyen los reglamentos con la debida celeridad para adaptarlos a las necesidades sociales.

b).—Que el legislador no puede prever en abstracto todas las contingencias prácticas que se presentan en la vida administrativa, y, aún cuando pudiera preverlas, no sería oportuno que vinculase completamente la actividad de la administración pública, porque, quien debe actuar, debe poder adaptar la acción a las condiciones que ofrece el medio social, y tener la iniciativa y la libertad consiguiente, frente a las cuales surge la correspondiente responsabilidad. Como el legislador no puede preverlo todo, es necesario atri-

---

(<sup>9</sup>) Santamaría De Paredes.—Curso de D. Administrativo.—cit. por Villegas Basavilbaso.—Pág. 225 T. II.

buir determinadas materias al Poder Ejecutivo para que dicte los reglamentos.

c).—Que las normas reglamentarias pueden variar según el lugar, y por ello no sería aconsejable que el legislador tuviera todo el poder normativo. Por lo demás, los reglamentos son necesariamente muy numerosos y el Parlamento no llegaría nunca a cumplir esa tarea.

d).—En algunas ocasiones, antes de dictar disposiciones reglamentarias hay interés en consultar a los principales interesados.

En resumen, el reglamento lo dictarán funcionarios versados en la materia y lo harán con flexibilidad, según la variación de las condiciones técnicas, sociales y locales. Por lo demás, presentan una ventaja análoga a la que asegura la ley. Vale decir, una garantía de igualdad y de justicia y una limitación a la arbitrariedad de la administración”.

Con respecto al fundamento jurídico nos dice: “Vanas doctrinas pretenden explicar el fundamento jurídico de la potestad reglamentaria. Son ellas:

a).—El Poder discrecional de la administración.—Esta teoría se basó en una proposición de Gneist que decía así: “Aquello que el órgano administrativo puede ordenar o prohibir en un caso único, puede ordenar o prohibir en forma general para todos los casos similares del futuro”.

b).—La determinación por la Constitución o por la ley.—Las doctrinas que rechazan el poder discrecional como fundamento de la potestad reglamentaria, sostienen que ésta deriva de una especial atribución de competencia hecha por el ordenamiento constitucional a determinado órgano del Poder Ejecutivo. Esta tesis también ha merecido objeciones, ya se dice, y ello es evidente, que va contra la realidad institucional. Ello así, porque la mayoría de las constituciones no consagran expresamente una potestad reglamentaria amplia del ejecutivo, refiriéndose solamente a los reglamentos de ejecución. Sin embargo, nadie duda acerca de la existencia de la potestad reglamentaria, por lo que se dice que esa atribución de competencia no tiene por que ser expresa pudiendo estar implícita.

c).—La teoría de la delegación legislativa. — Hay también autores que buscan el fundamento de la potestad reglamentaria en



la tesis de la delegación de poderes. De acuerdo con esta teoría, la potestad reglamentaria debe estar atribuida al legislador. Sólo una delegación de éste al ejecutivo, puede explicar que aparezca esta facultad en manos de la administración. Asimismo se ha criticado esta teoría diciéndose que es falsa porque el poder reglamentario es espontáneo e históricamente anterior al poder legislativo, y, aún más, porque en un país con constitución escrita y separación de poderes, el Poder Legislativo no puede delegarse. Se agrega que en ciertos supuestos el legislador puede abandonar determinadas materias a la reglamentación del Ejecutivo, pero que aún en esta hipótesis, el Ejecutivo actúa en virtud de su propio poder. Habrá una delegación de materias y no una delegación de poderes.

d).—La teoría de los poderes propios.—La teoría que aceptamos es la que considera que la potestad reglamentaria es inherente a la función administrativa y, en consecuencia, propia de la misma administración. Sostenemos, entonces, que la potestad reglamentaria supone el ejercicio de poderes propios de la administración pública, es decir, de poderes que dimanen de su propia naturaleza. El poder reglamentario entonces, sería una consecuencia de carácter institucional de la administración pública. Esta tiene que cumplir una tarea múltiple y para ello necesita, no solo realizar actos subjetivos y operaciones materiales, sino también dictar normas generales, sobre todo para regular la actuación de sus propios órganos. La realidad demuestra que siempre se ha reconocido a la administración el poder de dictar normas generales dentro de ciertos límites. Ello es así porque esta potestad normativa es el medio indispensable para que la administración pueda cumplir adecuadamente sus funciones. Es, pues, el reglamento un instrumento jurídico esencial de la administración".<sup>10</sup>

De lo anterior podemos concluir que nuestro ordenamiento positivo acepta la teoría de que la potestad Reglamentaria esta determinada por la constitución, según vimos al iniciar el estudio de esta potestad. Por lo que respecta a su contenido y aplicación señalamos a continuación, solo en forma enunciativa, algunas limitaciones a que están sujetos los Reglamentos.

---

(10) Manuel Ma. Díez.—Op. cit. Pág. 232 y siguientes.

- 1.—No pueden establecer en su contenido penas corporales, ni, lógicamente, imponerlas.
- 2.—Tampoco pueden crear normas tributarias, ya que esto es facultad exclusiva del congreso.
- 3.—Su contenido no puede fijar normas que establezcan prestaciones personales obligatorias.
- 4.—Nunca podrán derogar el contenido de normas jerárquicas superiores, ni por supuesto los principios generales del derecho.
- 5.—Siempre deben tener un contenido general y en ningún caso de carácter particular.
- 6.—No deben regular situaciones que por su naturaleza pertenezcan al campo jurídico privado.
- 7.—Nunca tendrán efectos retroactivos.

Generalizando, podemos decir que los límites de los reglamentos de ejecución es la Ley y los límites de los reglamentos llamados de delegación, autónomos y de necesidad es la Constitución, trataremos de aclarar lo anterior.

Según hemos visto el ejercicio de la potestad reglamentaria trae como consecuencia la aparición en el ámbito positivo del Derecho de los Reglamentos, los cuales pueden ser Delegados, Autónomos, de necesidad y de Ejecución. El primero o sea el reglamento Delegado, surge como una habilitación legal que el poder legislativo le confiere al Ejecutivo y, por tanto, no es propiamente en ejercicio de la potestad reglamentaria; El Reglamento Autónomo, es el que surge de las atribuciones que el orden jurídico señale; Por lo que se refiere al Reglamento de necesidad, su existencia está limitada únicamente a los casos de verdadera urgencia, debiendo dejar de surtir sus efectos en cuanto se normalice el estado de necesidad que le dió origen; El reglamento de Ejecución es la manifestación jurídica del órgano ejecutivo que completa a la ley para lograr una mayor eficacia de la misma.

POTESTAD JURISDICCIONAL.—“La doctrina dominante entiende por potestad jurisdiccional la facultad que tiene la administración de decidir en cada caso concreto, de acuerdo con la legislación establecida”.<sup>11</sup>

---

(<sup>11</sup>) Santamaría de Paredes.—Curso de D. Administrativo.—cit. Villegas Basa-vilbaso.—Op. cit. Pág. 243.

De lo anterior podemos deducir que la administración efectúa actos de jurisdicción al decidir sobre la reclamación que presente el sujeto administrado sobre actos en que el ordenamiento jurídico faculte a la administración para decidir una controversia, siempre y cuando el administrado haya empleado los medios idóneos para tal efecto.

Los autores, en general, para fundamentar la existencia de la potestad jurisdiccional de la administración, se refieren especialmente al denominado recurso jerárquico, medio jurídico protector de los derechos e intereses legítimos de los administrados, cuyo objeto es impugnar los actos producidos por los órganos de la administración, excluyendo los actos del "poder" ejecutivo, por cuanto éste es el juez en dicho recurso. En este procedimiento administrativo hay prueba, alegación y decisión.<sup>12</sup>

Respecto a la naturaleza de la decisión que dicta la administración, no existe uniformidad de criterio, ya que algunos autores sostienen que es de orden jurisdiccional y otros niegan tal posición. Bielsa afirma que en sentido estricto no es jurisdiccional pero que tiene substancia jurisdiccional.

Villegas Basavilbaso, al tocar este punto nos dice "El acto jurisdiccional no es una mera comprobación de situaciones jurídicas o de hecho; es absolutamente imprescindible que esa comprobación tenga el valor de la res judicata, y corresponde exclusivamente al órgano legislativo decidir discrecionalmente en qué casos la comprobación realizada por un determinado órgano tendrá fuerza de verdad legal. Si el órgano administrativo se encuentra investido de facultades jurisdiccionales, o ha sido autorizado expresamente por la ley para decidir en las controversias que se susciten entre los particulares y la administración, la decisión tiene naturaleza jurisdiccional. Así, pues, la decisión en los recursos administrativos por sí sola no es acto jurisdiccional; es menester que el ordenamiento jurídico atribuya a la comprobación de los hechos o situaciones jurídicas en conflicto el valor de la cosa juzgada. Podrá discutirse, con sólidas razones, si la administración puede ser el mejor juez de sus propios actos, si el control de los actos administrativos solo puede ser verdadero, como lo entiende el autor,

---

(12) B. Villegas Basavilbaso.—Op. cit. Pág. 244.

“cuando lo desarrolla una autoridad independiente que tenga por fin decir el derecho a través de una contienda o litigio”, pero es ésta una cuestión de política jurídica y la realidad demuestra que la legislación atribuye en muy numerosos casos a la administración la investidura jurisdiccional. De acuerdo con las consideraciones precedentes, existe potestad jurisdiccional cuando la ley atribuye a la administración la facultad de juzgar sus propios actos, a cuyo efecto crea tribunales administrativos o faculta expresamente al poder ejecutivo para ejercer en determinados casos la función jurisdiccional”.<sup>13</sup>

El autor Manuel María Díez, al hacer el estudio de la potestad jurisdiccional, cuya constitucionalidad, dice, “representa un problema en su país, tomando en cuenta determinados preceptos constitucionales y agregando el hecho de que el órgano administrativo es difícilmente un juzgador imparcial debido a que es parte interesada, distingue tres situaciones diferentes:

a).—Que el administrado pueda elegir, de acuerdo con la legislación positiva, la vía administrativa o la judicial y opte por la primera.

b).—Que la ley imponga a los administrados la obligación de que resuelvan las diferencias entre ellos, o con la administración, por medio de un órgano administrativo.

c).—Que el ordenamiento positivo disponga que los problemas que se susciten entre las autoridades autárquicas, o entre estas y el Estado, sean resueltos por organismo administrativo.

En el primer supuesto, si el administrado elige la vía administrativa, la resolución de la administración hace cosa juzgada, es decir tiene fuerza de verdad legal. En este supuesto, el administrado ha optado por la vía administrativa renunciando a la judicial y, en consecuencia, si el legislador ha otorgado a la administración facultades jurisdiccionales, que ella ejerce por solicitud del administrado, no creemos que pueda hacerse objeción alguna. En el segundo supuesto, nos dice, el problema es más serio, en nuestro sentir, cuando el administrado se le impone la vía administrativa, sea para solucionar las cuestiones que éste tenga con la administración, sea para resolver las que tuvieren los administrados entre

---

(13) B. Villegas Basavilbaso. Op. cit. Pág. 247.

sí. En estos supuestos entendemos que corresponde asegurar al administrado la defensa por la vía jurisdiccional que es lo que corresponde a un Estado de Derecho. Considera por último un tercer supuesto: el ejercicio de facultades jurisdiccionales por parte de la administración cuando se trate de resolver conflictos entre dos entes autárquicos o entre un ente autárquico y la administración central. En este supuesto parece lógica la atribución de facultades jurisdiccionales a la administración para que resuelva en forma definitiva las controversias que pudieran presentarse".<sup>14</sup>

Consideramos que la potestad jurisdiccional ha tenido un amplio campo de acción dentro del contencioso administrativo, entendido éste como justicia administrativa.

Al respecto el maestro Nava Negrete nos dice: "En México el problema de la justicia administrativa ofrece generalidades y particularidades de sumo complicadas pero no irresolubles. Comprendida como una parte o rama de la justicia, su crecimiento ha sido bastante afortunado y sus frutos satisfactorios y loables. La misma trayectoria no corresponde aplicar a la justicia en México. El mal le viene del propio texto constitucional que previó el dogma de una justicia expedita y gratuita y olvidó el imperativo que consagra la garantía de su cumplimiento. Entendida la Justicia Administrativa como el contencioso administrativo, se concreta en nuestro país al terreno de lo Fiscal, en donde la cosecha ha sido bastante plausible a pesar de la corta existencia del Tribunal Fiscal de la Federación" (1936-1959).<sup>15</sup>

POTESTAD EJECUTIVA.—Algunos autores como dijimos al principio de la clasificación de las potestades administrativas, incluyen entre ellas a la llamada potestad ejecutiva, considerando que tiene características específicas, para ser tomada en cuenta individualmente y no como una parte accesoria de las distintas potestades Reglamentaria, Imperativa y Sancionadora.

El autor Santamaría de Paredes, ha elaborado una clasificación de los distintos actos que la constituyen, y es la siguiente:

a).—"Actos de Representación.—Por los cuales los órganos administrativos, en nombre de la autoridad que invisten, convocan

---

(14) Manuel Ma. Díez.—Op. cit. Págs. 256 y siguientes.

(15) Derecho Procesal Administrativo.—Alfonso Nava Negrete.—Pág. 25.

y presiden las comisiones y juntas, celebran contratos, hacen nombramientos, etc.

b).—Actos de fé pública y registro.—Por los cuales la autoridad administrativa hace constar determinados hechos atinentes al estado o relaciones de las personas y cosas.

c).—Actos de investigación y de información.—Los primeros se refieren a datos generales y su clasificación (estadística); los segundos a la apreciación de ciertos hechos para fundar decisiones.

d).—Actos de instrucción, dirección e impulsión, por los cuales los órganos superiores instruyen a los órganos inferiores sobre el sentido y alcance de las disposiciones, les dan directivas y los apremian al más pronto despacho.

e).—Actos de vigilancia, inspección y comprobación.—Por los cuales los órganos superiores verifican el cumplimiento de los órganos inferiores, o tratan de evitar los daños que puedan originarse por hechos de la naturaleza o de los hombres (incendios, inundaciones, epidemias) o para procurar y asegurar la acción de las leyes.

f).—Actos de fuerza.—Con los cuales se ejerce de hecho la coacción del poder público (embargos, destrucción de cosas, despojos, requisiciones, etc.)

g).—Actos de tutela.—Mediante los cuales ejerce funciones de amparo o protección.

h).—Actos facultativos o técnicos.—Mediante los cuales la administración educa, enseña, construye, auxilia, etc.

i).—Actos de gestión económica.—Por los cuales la administración conserva el patrimonio público y regula sus aprovechamientos, compra, vende, ahorra, paga, contrata, etc.

j).—Actos de gracia o dispensa.—Por los cuales la administración hace remisión de deudas por calamidades públicas, recompensa servicios, exime del rigor de la ley por circunstancias no previstas, etc.

Todos estos actos revelan que la administración tiene una órbita muy dilatada donde se ejerce una potestad estrictamente ejecutiva, que se traduce en hechos administrativos<sup>16</sup>.

Como anteriormente apuntábamos, consideramos que la po-

---

(16) Santamaría de Paredes.—Cit. Villegas Basavilbaso.—Op. cit. Págs. 241-242.

testad ejecutiva se encuentra implícita dentro de las potestades de Mando, Sancionadora y Reglamentaria, ya que éstas, llevan en sí mismas la idea de ejecución.

Nos toca referirnos a la última, en este trabajo, de las potestades administrativas o sea la potestad sancionadora, la que al analizar más ampliamente nos permitirá conocer lo referente al poder disciplinario administrativo.

## LA POTESTAD SANCIONADORA

CONCEPTO Y DIVISION DOCTRINARIA DE LA MISMA.—Esta potestad, de acuerdo con la doctrina, es la facultad concedida a las autoridades administrativas para imponer sanciones por la comisión de actos u omisiones de los mismos que resultan contra la ley.

“La potestad Sancionadora en manos de la administración es enteramente necesaria, ya que es un complemento de la potestad de mando o imperativa. Esta sola no sería suficiente para asegurar el cumplimiento de las órdenes y mandatos, puesto que siempre será indispensable la coerción, que se traduce en sanción correctiva y disciplinaria. La administración tiene a su cargo el funcionamiento regular y continuo de los servicios públicos, y, como tal es una vasta empresa, que no puede funcionar sin la observancia de una fuerte disciplina externa e interna. Privarla de un poder sancionador que la mantenga, es privarla de defensa y condenar al desorden su labor. La potestad sancionadora radica en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones u omisiones antijurídicas. La Potestad Sancionadora de la administración se subdivide en Potestad Disciplinaria y potestad correctiva. La potestad disciplinaria es interna de la administración y se aplica a todos los agentes de ésta. Tiene, en consecuencia, sus límites, dentro de la misma. Su objeto como dijimos, es sancionar las infracciones de los agentes de la administración por acciones u omisiones en el ejercicio de sus funciones. En cuanto a la potestad sancionadora correctiva, es externa de la administración y comprende a todas las personas, sean o no agentes de la administración. Tiene por objeto sancionar las infracciones a las órdenes o mandatos de ésta”<sup>17</sup>.

---

(17) Manuel María Díez.—Derecho Administrativo.—Págs. 241 y 242.

Mucho se ha discutido en la doctrina la naturaleza de la Potestad Sancionadora, conocida también como Poder Sancionador, existiendo autores que niegan a la administración la facultad de imponer sanciones, y por otra parte existiendo quienes la afirman; expresaremos las ideas de algunos de ellos para poder formarnos un juicio al respecto:

Sayagues Laso, nos dice lo siguiente: "Con frecuencia la administración está capacitada para sancionar a quienes infringen las leyes y reglamentos que regulan el ejercicio de la función administrativa. Las decisiones concretas imponiendo sanciones constituyen los actos punitivos. Esa potestad de la Administración para imponer sanciones, otorgada a veces por textos legales expresos y otras veces deducida implícitamente de sus poderes jurídicos propios, es una realidad que se constata en los regímenes jurídicos modernos. Mas todavía, en los últimos años se nota una tendencia legislativa en el sentido de aumentar la potestad legislativa de la administración para imponer sanciones de muy diversa índole. Ese poder de la administración se extiende a múltiples aspectos de la actividad administrativa: en materia fiscal, régimen disciplinario de los funcionarios públicos, policía del orden y otras policías especiales, contralor de actividades económicas, utilización de servicios públicos por los usuarios, fiscalización de actividades profesionales, etc."

"No obstante esa diversidad de regímenes es posible establecer algunos principios generales comunes a todos ellos. La decisión de la administración imponiendo sanciones es un acto jurídico típico y por consiguiente tiene la eficacia jurídica de tales actos; no constituyen un acto jurisdiccional y no producen cosa juzgada, por lo tanto puede ser atacada por distintos procedimientos que el Derecho ha establecido para impugnar los actos administrativos. La circunstancia de que la sanción se imponga siguiendo un procedimiento con audiencia del infractor, producción de pruebas, etc., no altera dicha conclusión; esas garantías tienen como objeto proteger al inculpado y asegurar el acierto de la decisión administrativa, pero sin variar la naturaleza jurídica del acto. Como solución de principio cabe informar que la administración no puede imponer sanciones a los administrados sin ley que autorice hacerlo. En el ejercicio de sus potestades sancionadoras actúa con cierta



discrecionalidad algo más amplia que en la de la administración de justicia penal. Pero con frecuencia la ley limita y aún excluye esa discrecionalidad. Además, la administración, tiene que proceder con recto criterio, tratando los casos iguales en igual forma, pues de lo contrario, establecería una desigualdad contraria a la constitución".<sup>18</sup>

Cabe anotar que la ejecución obligada por medios coactivos, de preceptos legales o reglamentarios, no es una función que corresponda en principio al ejecutivo, sino a los tribunales de justicia, por lo cual para que esa función se lleve a cabo es preciso que vaya precedida, aún en forma por demás elemental, de una verdadera decisión jurisdiccional y sobre todo de acuerdo con nuestro máximo tribunal de justicia fundado y motivado para cumplir con lo expresado en el Art. 16 de nuestra Constitución.

No obstante lo anterior, la administración impone sanciones, tanto en el ámbito externo como interno, y esto se explica desde dos puntos de vista: primero, como una evidente prueba de que nuestro sistema político no adopta la división absoluta de los poderes y por el contrario acepta la interrelación de los mismos; segundo como una distinción desde el punto de vista doctrinal, aduciendo que cuando se trate de incumplimiento de leyes fiscales, de policía o de seguridad, la sanción corresponde a la administración y en los demás casos a los tribunales judiciales.

Adolfo Merkl al analizar el Poder Sancionador de la Administración, se refiere al llamado Derecho Penal Administrativo, diciendo que "consiste en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones u omisiones anti-jurídicas. Lo esencial del Derecho Penal Administrativo es la imposición de la sanción por medio de la autoridad administrativa y no la ejecución de la misma. La ejecución penal, aún la misma ejecución de las penas judiciales es administración; pero la jurisdicción penal suele reservarse exclusivamente en calidad de justicia penal a los tribunales, aunque a veces se atribuye una facción de esta competencia a la Autoridad Administrativa. Resulta que los órganos de la Administración no solo participan en la legislación material junto con los órganos de la legislación formal, y con los

---

(18) Enrique Sayagues Laso.—Tratado de Derecho Administrativo.—Págs. 425 y 426.

órganos de la justicia en la jurisdicción en general, sino que, muy especialmente, se reparten con los órganos de la justicia penal la jurisdicción penal. Mediante esta participación queda roto el monopolio de la justicia en materia penal, y la jurisdicción penal queda articulada en dos ramas: La Justicia Penal Criminal y la Justicia Penal Administrativa, lo que significa la mayor intromisión imaginable de la Administración y con ello, toma parte en una competencia que se cree específica de la Justicia, lo que ha venido a demostrar que lo específico de la Justicia no reside en los objetos de la misma ya que estos se pueden convertir con un golpe de pluma, esto es, con un cambio de competencia en los objetos de la Administración. De hecho los ordenamientos jurídicos modernos no poseen un Derecho Penal Administrativo en el sentido de un derecho que haya de ser aplicado por las autoridades administrativas, pues se consideraría por muchos como una inadecuada restricción de los Tribunales o también como una intromisión en la competencia de los mismos, en concreto, contra la naturaleza de la función judicial penal. Pero esta actividad Jurídica resulta equivocada porque no existe actividad alguna que esencialmente tenga que estar reservada a la justicia o a la administración; ello depende siempre de la libre disposición del legislador. La otra razón más bien política que jurídica, tiene más peso, pero existen también otros motivos de política jurídica que hablan en favor de cierta participación de la administración en la justicia penal. Ya la competencia de las Autoridades Administrativas para imponer penas correctivas a las partes o a los testigos que se retrasen en el procedimiento administrativo, constituyen un caso típico de administración de Justicia por parte de la propia administración".<sup>19</sup>

Cabe decir que este autor es de los que sostienen la unidad del Derecho Penal, y consecuentemente coloca dentro del ámbito de éste el Derecho Penal Administrativo, a diferencia de los que contrariamente postulan la existencia de un Derecho Penal Administrativo como una nueva disciplina que surge debido al inmenso desarrollo de la actividad administrativa.

---

(19) Adolfo Merki.—Teoría General del Derecho Administrativo.—Pág. 347 y siguientes.

Consideramos que efectivamente debe colocarse al Derecho Penal Administrativo como una rama especial del Derecho Positivo, ya que si bien es cierto que tanto uno como otro contienen características semejantes al prohibir u obligar al gobernado a adoptar determinada conducta, también es cierto que para su estudio más efectivo debe dividirse pero solo con fines didácticos, ya que todas las ramas del derecho forman parte del ordenamiento jurídico general, que tiene como base a nuestra Constitución Política.

El autor Villegas Basavilbaso, de acuerdo con Manuel María Díez, divide la potestad sancionadora en correctiva y disciplinaria, “la primera es externa y sus finalidades comprenden a todos los individuos sean o no agentes de la administración, la segunda tiene sus límites dentro de la administración. La potestad correctiva tiene por objeto sancionar las infracciones a las órdenes o mandatos de la administración y la potestad disciplinaria el de sancionar las infracciones de los agentes de la misma, por acciones u omisiones en el ejercicio de los deberes funcionales. La potestad sancionadora es un complemento de la potestad imperativa, esta sola sería insuficiente o ineficaz; para asegurar el cumplimiento de sus órdenes o mandatos, es indispensable la coerción, la cual se traduce en sanciones correctivas y disciplinarias, el ejercicio de esta potestad revela, una vez más, la quiebra del principio de separación de poderes concebido en forma rígida e inflexible”.

“La facultad de imponer sanciones por parte de la administración —nos sigue diciendo el mismo autor— es de naturaleza Penal originándose la debatida cuestión de la existencia de un derecho Penal Administrativo que comprendería al Penal Disciplinario y al Penal Administrativo propiamente dicho. Al primero lo define como el conjunto de normas y principios derivados de la potestad disciplinaria, potestad pública que tiene por objeto el mantenimiento por parte de los agentes públicos, de una conducta ajustada a los deberes que la función impone fundada en la necesidad de un desenvolvimiento de las actividades administrativas, implica con relación al destinatario, una relación jerárquica; el segundo está constituido por normas administrativas cuyo objeto es tutelar el buen orden de la cosa pública, esto es, la seguridad, la sanidad y la moral pública, comprendiéndose también la protección de la labor humana, y además, el centro de las contribu-

ciones públicas, considera además, que el ejercicio de la potestad disciplinaria debe ser reglamentado a fin de impedir los posibles abusos de los órganos ejecutivos, que en la generalidad de los casos se cubren con discrecionalidad. La potestad sancionadora lleva en sí la idea de "ejecución", potestad ejecutiva en strictu sensu que tiene por objeto procurar la acción, esta potestad es completa y heterogénea en su ejercicio y tiene una variedad de alcances".<sup>20</sup>

Refiriéndose al Poder Sancionador Carlos García Oviedo nos dice "Si la administración tiene a su cargo el funcionamiento regular de los servicios públicos, siendo responsable del mismo, si es una basta empresa que no puede funcionar sin la observancia de una fuerte disciplina externa e interna, privarla de un poder sancionador que la mantenga, es privarla de defensa y condenar al desorden su labor. De aquí la existencia de la potestad sancionadora que no considera los delitos, sino las faltas y que, por consiguiente, deja expedita la acción de los tribunales de justicia para castigar las infracciones que trascienden de lo ilícito administrativo y entran en el campo de lo Penal".<sup>21</sup>

De las anteriores afirmaciones, podemos deducir que la Doctrina acepta unánimemente la existencia de la Potestad Sancionadora como necesaria para el ejercicio de las actividades de la administración pública.

FUNDAMENTO JURIDICO.—"El Poder Sancionador de la Administración Pública, deriva, de acuerdo con la corriente doctrinaria más aceptada, del carácter ejecutorio del acto administrativo, y constituye uno de los medios de ejercer la facultad ejecutiva que unánimemente se reconoce a la propia autoridad. Para Guido Zanobini, dicha ejecutoriedad es una consecuencia de los actos administrativos que imponen deberes y restricciones a los particulares, y que pueden ser realizados aún contra la voluntad de éstos, por los mismos órganos de la Administración, sin que sea necesaria, en ningún momento, la intervención de la actividad jurisdiccional. O sea, que si los particulares no cumplen de manera espontánea los deberes que les han sido impuestos por la administración, ésta puede ob-

---

(<sup>20</sup>) D. Administrativo.—Villegas Basavilbaso.—Tomo II.—Pág. 238.

(<sup>21</sup>) D. Administrativo.—Carlos García Oviedo.—Pág. 211 y siguientes.

tener el resultado apetecido mediante la coerción, sin necesidad del auxilio de otra autoridad, puesto que puede alcanzar sus fines por medio del funcionamiento de sus propios órganos administrativos. Este carácter ejecutorio de los actos administrativos, se explica, según Zanobini, por el carácter público que tienen, ya que todos los actos de soberanía son capaces de imponerse a los habitantes".<sup>22</sup>

Por su parte, el autor Manuel María Díez, fundamenta la potestad sancionadora, por medio de la ejecutoriedad de los actos administrativos, la cual, según él, es una manifestación de la eficacia de dichos actos, en cuanto que "estos imponen deberes y restricciones a los administrados, y los cuales pueden ser realizados aún contra la voluntad de los mismos, por medio de los órganos administrativos, sin la previa intervención de los órganos jurisdiccionales".<sup>23</sup>

Para precisar la idea de la ejecutoriedad del acto administrativo, el autor Antonio Carrillo Flores, nos dice lo siguiente: "un acto es ejecutorio cuando la Administración Pública no necesita contar con el apoyo de las autoridades jurisdiccionales para proceder a ejecutar y a exigir a los particulares aquello que está mandado u ordenado. Mientras que el particular no puede hacerse justicia por sí mismo, la Administración Pública se hace justicia por sí misma. En la doctrina contemporánea se funda esta ejecutoriedad del acto administrativo en dos razones: Una derivada de la urgencia de las necesidades sociales que la administración debe atender y que no admitiría la demora de un juicio previo, y la otra, en la presunción de legitimidad del acto administrativo".<sup>24</sup>

Es claro que el autor anterior al referirse a la primera razón que funda la ejecutoriedad del acto, se refiere a que no es necesario un juicio previo ante autoridades judiciales, sin que esto omita la necesidad de brindar al sujeto pasivo la garantía de audiencia que otorga nuestra constitución; y que al referirse a la segunda razón se trate, evidentemente, de una presunción *Juris Tantum*, dejándole vía expedita en caso contrario, para interponer los recursos procedentes.

---

(22) Guido Zanobini.—Derecho Administrativo.—T. I.—Pág. 294.

(23) Manuel María Díez.—El Acto Administrativo.—Pág. 206.

(24) Antonio Carrillo Flores.—La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México.—Págs. 67 y siguientes.

Garrido Falla nos dice: "Hay que reconocer que en cada caso que se han atribuido a la Administración facultades sancionadoras, el legislador no ha procedido por puro arbitrio, sino de acuerdo con un criterio que evidencia el nexo común y que une todos estos supuestos. Y en la materia que se trata, este nexo no puede ser otro que el hecho de que la sanción se imponga precisamente para reprimir transgresiones que se han producido en un campo cuya competencia y cuidado ha sido previamente encomendado a la Administración. La configuración de la Administración como un poder jurídico (y en tal sentido autosuficiente) postula esta potestad sancionadora. Su fundamento es paralelo al que justifica la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos: Ni la administración tiene que recurrir a los tribunales civiles ordinarios, ni tampoco a los tribunales de la jurisdicción penal".<sup>25</sup>

Es evidente que la potestad sancionadora de la administración encuentra su fundamento en la ejecutoriedad de los actos administrativos, sin la cual, la eficacia de los mismos no tendría los resultados apetecidos y consecuentemente se trastornaría el orden público, lo cual es justamente, lo que se trata de evitar con el ejercicio de dicha potestad.

LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.—El maestro Andrés Seria Rojas nos dice al respecto: "Durante mucho tiempo se ha discutido la constitucionalidad del régimen de policía de la Administración Pública o potestad Sancionadora de la misma:

a).—Por una parte Servando J. Garza, examinando el Art. 21 de la Constitución sostuvo: "Los términos del precepto en la Constitución de 1857 eran más rigurosos... En todo caso, su contenido es claro, de negar a la autoridad Administrativa la facultad de imponer penas. Su estudio interesa frente a las multas que las leyes fiscales establecen para sancionar sus infracciones, otorgando la competencia para su aplicación a las autoridades administrativas. La claridad del artículo Constitucional, destruye toda duda: si las multas establecidas en el Código Fiscal o en las leyes especiales, son sanciones, penas, por su carácter penal, represivo y no reparatorio del derecho violado, carece de competencia la autori-

---

(<sup>25</sup>) Fernando Garrido Falla.—Tratado de Derecho Administrativo.—Pág. 37.

dad administrativa para imponerlas. El artículo 21 solo autoriza al agente administrativo la imposición de sanciones por faltas a los reglamentos de policía y buen gobierno. Pero no puede admitirse que el Código Fiscal o una ley tributaria sean reglamentos de policía y buen gobierno”.

b).—La doctrina que hasta hoy ha dominado en esta materia sostiene la constitucionalidad de las sanciones administrativas y se apoyan en estos elementos:

1.—En la tradición jurídica que en textos que tienen ligeras variantes se ha reconocido esta facultad.

2.—En la doctrina jurídica tanto la que corresponde al Art. 21 de la constitución de 1857, como la que ha interpretado el Art. 21 constitucional vigente.

3.—En las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que hasta hoy no se ha objetado el régimen de las sanciones administrativas, sino que por el contrario ha mantenido su criterio en aspectos importantes de algunas sanciones administrativas”.<sup>26</sup>

De lo visto anteriormente se deduce que la doctrina en su generalidad acepta la facultad de la administración para imponer sanciones aún fuera de las señaladas por el Art. 21 constitucional y que cuando estas han sido impugnadas ante nuestro máximo tribunal de justicia, generalmente se invocan violaciones al Art. 14 y 16 constitucionales, por ejemplo el caso de una clausura, en el que no se respeta la garantía de audiencia; La Suprema Corte de Justicia, consideramos, ha sostenido la constitucionalidad del poder Sancionador de la Administración, más con criterio político, que estrictamente apegado a Derecho, y esperamos que en un futuro no lejano se reforme el citado Art. 21 constitucional a efecto de incluir en el mismo, otro tipo de sanciones a diferencia de la multa y el arresto que actualmente señala. Además creemos, que no únicamente se debe tomar en cuenta, al aplicar la sanción administrativa, el Art. 21 constitucional, sino que también debe atenderse al contenido de los artículos 14 y 16 del propio ordenamiento que consagran garantías individuales tales como la de legalidad, forma escrita, competencia, fundamentación y motivación o las conteni-

(<sup>26</sup>) Andrés Serra Rojas.—Derecho Administrativo.—Págs. 1048 y 1049.

das en el Art. 22 del mismo, que se refieren a la prohibición de multas excesivas, confiscación de bienes y penas trascendentales.

Observando la actividad Sancionadora de la Administración, podemos dividir en tres grandes sectores el contenido del Derecho Sancionador Administrativo: Sanciones Fiscales, Sanciones Policiales y Sanciones Disciplinarias.

a).—SANCIONES FISCALES.—Son las que corresponden a una infracción fiscal, y de acuerdo con el Nuevo Código Fiscal, publicado en el Diario Oficial del 19 de Enero de 1967, para entrar en vigor, según el Art. 2º transitorio del propio ordenamiento, el día 1º de abril de 1967, las sanciones fiscales se encuentran contenidas en los capítulos III y IV del Título II de dicho código y consideramos que establece como sanciones administrativas, el apercibimiento, la amonestación y multas administrativas y como sanción penal la prisión.

La facultad para imponer las anteriores sanciones la otorga el Código referido a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, misma que la podrá delegar en las Oficinas Receptoras en los casos señalados por el mismo Código o por otra ley fiscal.

Así mismo, el Código que comentamos, se refiere a que la aplicación de dichas sanciones se limitarán al aspecto administrativo del acto de que se trate, sin perjuicio de que la autoridad competente, aplique otras sanciones por responsabilidad distinta a la administrativa (Art. 35). Además clasifica en tres grupos a los sujetos pasivos de dicha responsabilidad administrativa: los sujetos del crédito Fiscal; Los terceros; y los funcionarios encargados de llevar la fe pública y las autoridades.

b).—SANCIONES POLICIALES.—Son las aplicables a las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, las violaciones de disposiciones municipales que tienden a preservar el orden, la seguridad, la tranquilidad y la salubridad pública. Sin duda que estas sanciones tienen un campo de aplicación amplísimo ya que en general, se hacen efectivas a los que infringen deberes o mandatos de la administración Pública, esto es, a las acciones u omisiones anti-jurídicas de los individuos, sean o no agentes de la Administración, las cuales son reprimidas por la policía, incluyendo en la acepción de la palabra a todos los cuerpos de Policías tanto general como especiales que existen dentro de la administración.



El maestro Andrés Serra Rojas, nos dice: "El concepto más frecuente o vulgar de policía la identifica con el agente de policía, gendarme o guardián del orden público. Esto se debe a que en todos los lugares, la policía urbana o preventiva, está en constante relación con el público y atiende los numerosos pequeños-grandes problemas de la vida de un pueblo. Este concepto se acerca a su sentido etimológico griego, es decir, una materia que se refiere a la POLIS, o comunidad política. La policía es la primera línea de batalla contra el desorden, la que detiene al delincuente infraganti que huye, al ebrio que escandaliza, la que sirve de mediadora en las disputas conyugales callejeras, la que sigue a las manifestaciones públicas para evitar desordenes, la que evita los accidentes de los niños que juegan en las calles, la que recibe directamente las críticas a los gobiernos, la que tiene a su cargo la difícil tarea de administración pública de mantener los tres supremos elementos de la convivencia social: la tranquilidad, la seguridad y la salubridad pública. Es esta la razón por la que en todos tiempos, para la población no hay más policía, que la que está todos los días en las esquinas de las calles vigilando su acción, reprimiendo sus desmanes e interviniendo en los problemas difíciles de su vida cotidiana".

Más adelante el mismo autor elabora un concepto técnico de Policía el decir "La policía está constituida por un conjunto de facultades que tiene el poder público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales, dentro del concepto moderno de Estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley y se funda en una finalidad de utilidad pública".

La clasificación de policía que hace el mismo autor, abarca dos grandes ramas, Policía Administrativa General y Policía Judicial. "La Policía Judicial tiene a su cargo la investigación de los delitos y de los responsables de los mismos, como coadyuvante del ministerio público, bajo cuya autoridad y mando se encuentra. Se trata de una función ligada al ejercicio de la función Jurisdiccional. La acción de la policía administrativa general se liga al ejercicio de la función administrativa. Es necesario distinguir dos clases de policía: general y especiales.

La Policía Administrativa General tiene a su cargo velar por el mantenimiento del orden público general con relación a las acti-

vidades privadas. Las Policías Administrativas Especiales, son consecuencia del estatismo, del intervencionismo de Estado. Ellas tienen por objeto la limitación de una actividad privada determinada o la prescripción de medidas propias para evitar un desorden particular: ellas no comprenden más que un comportamiento del orden público. Si las policías administrativas especiales tienen un campo de acción menos extenso que el de la policía general, ellas dan a las autoridades de policía poderes más enérgicos, más profundos que aquellos que derivan de la policía general. Lo que explica su utilidad particular".<sup>27</sup>

Las Sanciones Policiales son de acuerdo con el artículo 21 Constitucional, la multa y el arresto. La primera es la más típica de estas sanciones y no es otra cosa que una sanción de tipo pecuniario que afecta directamente el patrimonio del infractor de una norma administrativa. Su justificación está plenamente admitida como un medio represivo en manos de la administración para lograr sus actos fines. Las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía en México, se castigan generalmente con multa, la cual, en caso de no ser cubierta, se permuta por un arresto que, en ningún caso deberá exceder de quince días. Tomando en consideración la capacidad económica del infractor, cuando este es jornalero u obrero, determina la ley que la multa deberá estar en relación con sus ingresos y que nunca podrá ser mayor de lo que obtenga en una semana por concepto de sueldo o salario.

Por lo que se refiere al arresto, este puede hacerse efectivo por dos razones: la primera por falta de pago de la multa determinada y la segunda por disposición expresa del artículo 21 constitucional en cuyo caso no podrá exceder de 36 horas. Consideramos que este último solo debe aplicarse cuando de acuerdo con la norma transgredida no haya lugar a multa, ya que el artículo citado establece "compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía, el cual únicamente consistirá en **MULTA O ARRESTO HAS POR TREINTA Y SEIS HORAS...**" Sin embargo la realidad es otra y el ejemplo clásico es el que se encuentra contenido en el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, en el sentido de que al conductor de un

---

(27) Andrés Serra Rojas.—Derecho Administrativo.—Págs. 1003 y siguientes.

vehículo que maneje en estado de ebriedad, se le imponga como sanción un arresto de 36 horas independientemente de una multa por la cantidad de \$ 200.00. Lo anterior podrá tener todas las justificaciones de tipo moral que se quieran, pero por ningún concepto se justifica jurídicamente y más aún si se toma en cuenta que prácticamente deja sin defensa, debido a su inmediatez, al sujeto pasivo de dicha sanción, ya que cualquier recurso que se intentara, incluso el juicio de amparo, sería resuelto tomando como base un acto consumado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha aclarado, que solo en el caso de que no se pague la multa, se procerá al arresto, por lo que no podrá tener lugar primero este que aquella. Podemos deducir que menos aún deben ser aplicables ambas sanciones.

La noción de Policía, nos dice Otto Mayer, "es la actividad del Estado que tiene por fin la defensa del buen orden de la cosa pública, mediante los recursos del poder de la autoridad contra las perturbaciones que las existencias individuales puedan ocasionar. El Poder de la policía consiste en la acción de la autoridad para hacer cumplir el deber que se supone general, de no perturbar en modo alguno, el buen orden de la cosa pública. Se pregunta Otto Mayer al respecto, ¿Qué significa que el individuo en el Estado está obligado a no causar disturbio alguno? Qué es lo que la policía debe proteger contra perturbaciones? El buen orden de la cosa pública. Considera el mismo, como perturbación del buen orden, toda manifestación de la vida del individuo que pueda comprometer por su efecto social, las fuerzas contenidas en la sociedad. Luego agrega qué cosa pública es el fragmento de la sociedad humana a la cual se superpone el Estado. Como el individuo está obligado a abstenerse de ello, la perturbación será combatida por el poder de policía, como un hecho contrario a ella, sin embargo, no todos los hechos que producen efectos dañosos deben considerarse como perturbaciones del buen orden de la cosa pública, pues este requiere que haya una esfera de libertad la cual se manifiesta en dos direcciones: libertad de conducir y libertad de disponer".<sup>23</sup>

El anterior autor finca el nacimiento del poder de policía en el desarrollo que ha tenido el Derecho Administrativo, a diferen-

---

(23) Derecho Administrativo Alemán.—Otto Mayer.—Págs. 19 y siguientes.

cia de Bielsa que considera que este poder siempre ha existido en el Estado, cualquiera que haya sido su naturaleza jurídica y la índole de sus funciones.

Bielsa expresa que “la policía tiene dos significados en su acepción más amplia significa ejercicio del poder sobre personas y cosas. En el dominio más restringido del Derecho Administrativo el concepto de policía designa el cómputo de servicios organizados por la administración pública, con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física y aun moral de las personas mediante limitaciones impuestas a la actividad individual y colectiva de ellas. La policía administrativa es la acción directa que el estado realiza para proteger preventiva y represivamente la integridad física de las personas y de las cosas, en el orden moral y de la economía pública y en la que pueda afectar inmediatamente a las primeras. En el concepto de seguridad física se comprende la seguridad y la higiene, pues aunque esta última sea una manifestación específica de esa seguridad, conviene diferenciar esta, no solo porque histórica y materialmente la vida y la tranquilidad personal se diferencia de la higiene corporal, sino porque la primera tiene una función más jurídica. Por ejemplo el Registro de la propiedad no protege la casa en su materialidad, sino en lo jurídico, o sea el derecho del propietario, usuario, etc., según la índole de la relación jurídica que uno y otro establecen en relación con el objeto de la propiedad”.<sup>29</sup>

Adolfo Merkl al tratar lo referente a la policía, trata de demostrar que no debe separarse tajantemente la función de policía de las demás funciones administrativas y para tal efecto en su obra destruye las supuestas características de dicha función, concluyendo que no existen diferencias, según veremos a continuación:

“La Teoría Administrativa actual designa como policía solo una sección de la administración interior, cualificada especialmente por su contenido, y que se destaca por sus medios y sus fines del resto de la administración. Se suele entender por Policía, “aquella actividad administrativa que mediante la amenaza o el empleo de la coacción persigue la previsión o desviación de los peligros o perturbaciones del orden”. El análisis de esta definición nos acla-

---

(<sup>29</sup>) Derecho Administrativo.—Rafael Bielsa.—Págs. 77 y siguientes.

rará todavía las notas conceptuales. Hay que retener sobre todo, que en el lenguaje científico policía significa en primer lugar una función y no un órgano de la administración. Únicamente la actividad de los órganos administrativos cuenta como policía, por que también a ciertos actos de la legislación y de la justicia se les aplican las notas del concepto de policía, pero en estos casos no se habla de tal”.

“Dentro de las actividades administrativas resalta la policiaca. Junto con la guerra la policía figura como la manifestación más patente de la finalidad del poder, mientras que las demás actividades corresponden a los dominios del fin cultural. Sin embargo, esta valoración de los fines administrativos es tan imposible lógicamente como la de los fines del Estado. Esta supuesta preferencia del fin de policía dentro del campo de los fines administrativos, no tienen raíces jurídicas, sino políticas y es un residuo del concepto de la policía propio del Estado de policía, que no ha sido superado todavía por completo”.

“Algunos autores hacen resaltar el carácter social de la policía en forma que parece que se niega el carácter estatal y jurídico de la misma. Es indiscutible que la policía condiciona una función social, pero también puede decirse lo mismo de otras actividades administrativas, por ejemplo, la de enseñanza o de los ferrocarriles. No tiene, pues, fundamento real la afirmación de que su naturaleza social constituye una peculiaridad de la función policiaca. Este carácter social no excluye, por otra parte, la regulación jurídica y el carácter de función jurídica de la policía. La policía tiene de común con las demás funciones administrativas esta relevancia jurídica”.

Otra característica que generalmente se señala como propia de la policía, nos dice, “es el empleo de un determinado medio, el de la coacción. En esta nota distintiva suelen fijarse especialmente las definiciones corrientes, a pesar de que, en el orden lógico todas las notas conceptuales gozan del mismo valor. En virtud de la coacción, las instrucciones dadas por la autoridad, aunque persigan la misma finalidad que la actividad policiaca, es decir, prever las perturbaciones del orden, son lo contrario de la actividad policiaca. Se prefiere contar la vigilancia dentro de la policía, aunque le falte también la nota coactiva. Claro que no es menester que, en cada caso, la coacción se actualice; esta coacción debe estar a disposi-

ción como última ratio. La coacción no debe funcionar, debe amenazar. A la esencia de la policía pertenece, por tanto, la coacción potencial, pero no la actual. La orden dada por la policía a una muchedumbre para que se disuelva y deje la vía pública expedita, no es menos función policíaca que el desalojamiento efectivo, mediante la fuerza de la vía pública. De este modo, la nota coactiva queda considerablemente reducida, cuando no eliminada. Porque si nos contentamos con la amenaza coactiva, se confunden las fronteras entre la actividad estatal en general, por lo menos la imperativa, y la actividad policíaca en particular. De la misma naturaleza del Estado como orden coactivo, se deduce que, en último término, hay siempre para el incumplimiento una amenaza de coacción y la actividad imperativa se distingue de otras actividades jurídicamente relevantes por esta amenaza coactiva cualificada. Además, según la concepción dominante, ni siquiera la coacción actual es patrimonio exclusivo de la policía. La administración de la justicia penal, la guerra, la ejecución administrativa, constituyen, en parte, indiscutiblemente coacción estatal, y, en parte, coacción administrativa y, sin embargo, no constituyen policía. Por lo tanto, podemos decir que la coacción, aunque sea actual, y mucho menos si es potencial no supone una nota distintiva entre la policía y el resto de la administración”.

Mas adelante nos señala el mismo autor otra posible característica al decirnos que “junto a la coacción que representa el medio utilizado por la policía, existe el fin de la misma, a saber: precaver o evitar peligros o perturbaciones del orden. En una palabra la conservación del orden”.

Surge aquí la interrogante de qué es orden?, en sentido jurídico naturalmente; el autor que nos ocupa dice: “En todo caso un complejo de normas, un orden del deber ser. Sin embargo, conservar o proteger el orden jurídico, sin más, si es posible representarse adecuadamente esta idea confusa, no es función específica de la policía, puesto que es función general de la autoridad. Si la policía no constituye más que una sección de la actividad de la autoridad, el orden, cuya garantía es su finalidad, no es tampoco más que una sección de ese orden jurídico. Pero tampoco el fin de la policía y, por tanto, su concepto, para el que utilizamos la determinación del fin, se nos hará más claro añadiendo al vocablo

“orden” o el de “seguridad” (cuidar de la seguridad y el orden), o adornándolo con el epíteto de “bueno”. La idea de un “buen orden”, que nos ha de garantizar la policía, implica el absurdo de un orden menos bueno, cuya garantía correspondería a otras ramas de la actividad imperativa. No existe criterio jurídico alguno mediante el cual, del complejo total del orden jurídico, pudiera destacarse un “orden bueno” que habría de asegurar la policía. Lo que más revela el insoluble problematismo del concepto de orden, continúa, es el hecho de que la doctrina dominante acerca de la policía divide toda la actividad policíaca —caracterizada, al parecer, por el fin del orden, teniendo en cuenta sus misiones diversas, en una policía general de orden y en una policía especial administrativa. Y no tiene sentido destacar una parte de la policía como policía de orden, si este nuevo concepto de orden no se distingue del concepto análogo que determina a la policía en su totalidad. Y la teoría, incapaz de definir a satisfacción el concepto de orden, complica la situación añadiendo el problema insoluble de un nuevo concepto, más reducido, del orden. La inclusión de esta nota tan vaga: “conservación del orden”, hace del concepto policía algo todavía más inseguro de lo que ya resulta con la nota de coacción. Esas dos notas representan el intento, fatalmente fracasado, de reservar para una parte de la ejecución, caracteres que son comunes a todo el campo de la administración imperativa”.

“En la definición tradicional de policía, nos dice, encontramos finalmente, junto a estas dos notas, tan problemáticas, de la coacción y del orden, es decir del medio y del fin, una referencia al “método de realización del fin”. Sería misión de la policía prevenir los peligros del buen orden y en los casos en que la profilaxia ha quedado sin efecto o ha llegado demasiado tarde, eliminar la perturbación del orden surgida. Es misión de la policía, en primer lugar, una de carácter profiláctico y, secundariamente, una misión represiva. No es menester insistir para comprender que tampoco este momento cuantitativo significa una demarcación clara entre la actividad policíaca y la no policíaca del Estado. Si el Estado es un orden coactivo, es natural que todo el se halla dominado por los fines de prevención y de represión, unas veces más por el primero que por el segundo y viceversa, y ninguno de ellos constituye una peculiaridad exclusiva de la policía”.

Concluye diciendo que “las notas diferenciativas aportadas, en particular, ni la suma de todas ellas, nos ofrece la posibilidad de circunscribir claramente la policía, destacándola del resto de la actividad estatal general y de la actividad administrativa imperativa en particular. E incluso, este autor, llega a proponer la desaparición del concepto de policía, cosa que consideramos no tiene razón de ser.”<sup>30</sup>

En nuestra legislación, como ya apuntábamos anteriormente, tomando en consideración la amplitud de la policía administrativa, se le ha dividido en policía administrativa general y policías administrativas especiales, siguiendo la clasificación por demás amplia que nos hace el maestro Andrés Serra Rojas.

“La Policía Administrativa General, se identifica más con el concepto corriente de policía, debido a que es ella la que toma las medidas necesarias para el mantenimiento del orden y de la tranquilidad pública. Comprende dos ramas importantes, a saber: La Policía Municipal y la Policía General del Estado.

En el Distrito Federal, las funciones que corresponden en las Entidades Federativas a la Policía Municipal y a la Policía General de Estado, son desempeñadas por la Policía Preventiva del Distrito Federal, la cual se encuentra constituida por las siguientes corporaciones: Policía a pie; Compañía de Radiopatrullas; Compañía de Granaderos, Policía de Idiomas; Policía Montada; Servicio Secreto; Cuerpo de Bomberos; Policía Industrial o Bancaria; Policía Auxiliar y Policía de Tránsito del Distrito Federal.

Las policías administrativas especiales, tienen un objeto circunscrito a la limitación de una actividad privada determinada, desean, como dice Waline, “evitar un desorden particular”.

De acuerdo con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, tenemos a las siguientes policías especiales:

Secretaría de Gobernación.—La mayor parte de las materias de esta Dependencia requieren del poder de policía: vigilancia en materia demográfica, política, portación de armas, películas cinematográficas, cultos y disciplinas internas, y principalmente vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las

---

(<sup>30</sup>) Teoría General del Derecho Administrativo.—Adolfo Merkl.—Págs. 315 y siguientes.



autoridades del País, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas que requiere ese cumplimiento. Artículos 1º y 2º.

Secretaría de Relaciones Exteriores.—Artículo 30. de la ley Adquisición de bienes inmuebles por extranjeros, sociedades mercantiles y las materias relacionadas con la actuación del cuerpo diplomático y consular. Los tratados y convenciones.

Secretaría de la Defensa Nacional.—Artículo 40. de la ley. Principalmente la policía militar y la sanidad militar.

Secretaría de Marina.—Artículo 50. de la ley. Policía y Sanidad de la Armada.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.—Artículo 60. de la ley. La Policía Fiscal y demás policías financieras.

Secretaría del Patrimonio Nacional.—Artículo 70. de la ley. Vigilancia de los bienes nacionales, organismos descentralizados y otras empresas públicas, subsidios, juntas de Mejoras Materiales.

Secretaría de Industria y Comercio.—Artículo 80. de la ley. La policía en importantes materias relacionadas con la economía nacional; comercio, industria, precios, cooperativas, etc.

Secretaría de Agricultura y Ganadería.—Artículo 90. de la ley. Recursos forestales, producción agrícola y ganadera, policía sanitaria, veterinaria y zootecnia.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.—Artículo 10 de la ley. Correos, comunicaciones eléctricas y electrónicas, líneas aéreas, aeropuertos, policía de caminos, transportes y tarifas federales.

Secretaría de Obras Públicas.—Artículo 11 de la ley. Construcción, reconstrucción de edificios públicos, monumentos nacionales, obras públicas de interés nacional, construcción y conservación de caminos federales, aeropuertos federales, contratos de obras públicas.

Secretaría de Recursos Hidráulicos.—Artículo 12 de la ley. Trabajos de Hidrología, concesiones para el aprovechamiento de las aguas nacionales, cuencas hidráulicas, régimen de lagos, lagunas, etc., sistemas de riego.

Secretaría de Salubridad y Asistencia.—Artículo 14 de la ley. Establecimientos de asistencia pública y de terapia social, beneficencia pública, prevención y atención de epidemias, la policía sanitaria general de la República con excepción de la agropecuaria, salvo cuando se trate de preservar la salud humana; dirigir la policía sanitaria especial en los puertos y fronteras, con excepción de la agropecuaria, con la excepción señalada; control de medicamentos, comestibles; higiene veterinaria; productos medicinales.

Secretaría de Educación Pública.—Artículo 13 de la ley. La enseñanza en sus diversos grados. Vigilancia de planteles, actividades culturales.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social.—Artículo 15 de la ley. Conflictos obrero patronales. Juntas de Conciliación y Arbitraje, bolsas de trabajo, inspección de centros de trabajo.

Secretaría de la Presidencia.—Artículo 16 de la ley. Inversiones públicas, acuerdos presidenciales, recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público y planear obras, sistemas y desarrollo de las regiones y localidades que señale el ejecutivo.

Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.—Artículo 17 de la ley. Vigilancia e intervención en el problema agrario general del país: dotaciones y restituciones, terrenos baldíos y nacionales, colonización.

Departamento de Turismo.—Artículo 18 de la ley. Oficinas y manejo del turismo nacional, control de actividades comerciales relacionadas con el mismo, agencias de viajes y turismo, incremento del turismo.

Departamento del Distrito Federal.—Artículo 19 de la ley, y ley orgánica del propio departamento. Vigilancia y cumplimiento de numerosos reglamentos en materia de servicios públicos ciudadanos y del Distrito Federal. Procuraduría General del Distrito y Territorios Federales y Policía Preventiva del Departamento.

De esta enumeración de facultades administrativas en materia de policía se deducen las principales autoridades en materia de Policía Federal:

a).—Desde luego es el Presidente de la República la máxima

autoridad en el régimen de policía o al que corresponde la última determinación en el ejercicio de los poderes de policía.

b).—Los Secretarios de Estado en las materias que corresponden a sus respectivos ramos.

c).—Al jefe del Departamento del Distrito Federal, de Turismo, Agrario y Colonización en las materias regionales, federales y municipales que les corresponden.

d).—Al Procurador General de la República en lo que se refiere a materias de su competencia.

e).—Al Procurador General del Distrito Federal en lo que atañe a la persecución de los delitos comunes en el Distrito y Territorios Federales.

f).—A los respectivos jefes de las policías".<sup>11</sup>

De lo visto en relación con la policía, deducimos la gran importancia que representa en el buen desempeño de la Administración Pública, sin embargo, consideramos, que las múltiples actividades que le son encomendadas no rinden el fruto esperado, y esto se debe, no a la inutilidad de los distintos cuerpos policíacos en si mismos, sino a una deficiente selección de los elementos que han de integrarlos, ya que ha menudo se ve, que dichos elementos, aplican las disposiciones reglamentarias no con el fin social para el cual fueron creadas, sino por el contrario, en exclusivo beneficio personal, lo cual hace que el sujeto gobernado traduzca esa actitud en un profundo resentimiento en contra de la autoridad de que se trate.

c).—SANCIONES DISCIPLINARIAS.—Este tipo de sanciones son aquellas que se aplican por la Administración a los servidores de la misma, por supuesto, como consecuencia del incumplimiento a los deberes de estos últimos con aquella. Por tanto, consideramos que es un requisito necesario para la aplicación de estas sanciones, la existencia actual de la relación jurídica mediante la cual quedan vinculados los distintos órganos de la administración con sus respectivos titulares y subordinados de los mismos.

La finalidad de este conjunto de sanciones, no es otra que la de asegurar el exacto cumplimiento de los deberes del servidor público en relación, como antes dijimos, con la Administración Pú-

---

(<sup>11</sup>) Derecho Administrativo.—Andrés Serra Rojas.—Págs. 1013 y siguientes.

blica. Operan sobre el concepto de jerarquía al cual se somete el agente desde el momento en que toma posesión del cargo de que se trate, ya que desde ese momento, su actividad queda condicionada a la voluntad del Estado. En el capítulo siguiente, oportunamente nos referiremos más ampliamente a estas sanciones y solo apuntando lo referente a las mismas podemos decir que se aplican dentro de un amplio margen de discrecionalidad. Al respecto Gastón Jeze nos dice que “las formas a observar y los castigos se dejan al criterio del jefe de servicio, o bien se establecen en la ley o el reglamento orgánico del servicio público. Por lo demás cuando el castigo consiste en un atentado contra la libertad de la persona o la propiedad (multa en forma de retención del sueldo), es indispensable un texto legal en virtud de los principios generales del derecho. Así, en lo relativo a los agentes militares —para los que existen penas privativas de la libertad (prisión, arresto)— la base legislativa del poder disciplinario para imponerles dichas sanciones, se haya confirmada por todas las leyes sobre reclutamiento del ejército”.

“Si bien el principio general, continúa diciendo, sigue siendo todavía el de la fijación discrecional de la pena disciplinaria por el jefe de servicio, se comprueba, desde los comienzos del siglo XX, una evolución muy notable en el sentido de una restricción del poder discrecional. Es lo que algunas veces se ha denominado la Jurisdiccionalización del poder disciplinario. Existen dos manifestaciones (reglamentarias y Jurisprudenciales) de esta tendencia: Primera.—El establecimiento de ciertas formas y Segunda.—La creación de jurisdicciones disciplinarias. Generalmente, la jurisdiccionalización significa simplemente que el poder disciplinario debe ejercerse observando determinadas formalidades tomadas del procedimiento de los tribunales represivos: colegialidad de la autoridad disciplinaria o dictamen solicitado obligatoriamente de un consejo (consejo de disciplina); debate contradictorio (comunicación de legajo); derecho que tiene el agente amenazado por una pena disciplinaria, de presentar observaciones antes de que se adopte la medida; obligación para el jefe de servicio, de motivar su decisión disciplinaria; enumeración limitativa de las sanciones disciplinarias que puede imponer el jefe de servicio; prohibición de aplicar a un agente varias penas disciplinarias por una misma falta

(regla *nin bis in idem*) ; prohibición de castigar disciplinariamente sobre la base de documentos secretos”.

“Estaría de más exagerar la importancia y la eficacia de estas garantías que importan —legislativa y jurisprudencialmente— un gran progreso sobre el estado de cosas anteriores, que era, según la opinión general, un régimen intolerable de arbitrariedad y de capricho. A pesar de estos progresos, hay todavía lagunas. Algunos ejemplos tomados de la jurisprudencia, las pondrán de manifiesto:

1.—Cuando las leyes y reglamentos organizan un consejo de disciplina, para dar una opinión al jefe de servicio, acerca de la existencia y la gravedad de la falta imputada al agente público, dicha opinión, en principio —y salvo texto legal expreso—, no obliga al jefe de servicio; este puede no seguir la opinión de la comisión, y, por consiguiente, aplicar una pena disciplinaria distinta y más severa que la aconsejada por la comisión de disciplina. Esta solución resulta muy rigurosa. Tiende a eliminar la intervención de los consejos de disciplina.

2.—Los textos legales que confieren garantías a los agentes públicos contra los abusos de poder están a veces mal redactados, de modo que la garantía no tiene toda la eficacia que de ella se esperaba”.

Evidentemente que el autor a que nos estamos refiriendo, capta en su totalidad el problema relativo a la aplicación de las sanciones disciplinarias y consideramos que tratando de evitar que su punto de vista sea criticado con el argumento de que una excesiva jurisdiccionalización de las sanciones disciplinarias las llevaría a ser confundidas con las sanciones penales, nos señala una serie de características, —posteriormente veremos las señaladas por otros autores— que impiden sean confundidas, al efecto nos dice: “por numerosas que sean las formalidades jurisdiccionales con que cuenta el poder disciplinario, nunca puede llevar a confundir la represión disciplinaria con la represión penal. Ante todo, el fin perseguido no es idéntico en las dos hipótesis. Hay más:

1.—La determinación de la falta disciplinaria sigue siendo discrecional, mientras que la definición de la infracción penal la da estrictamente la ley;

2.—La comprobación de la falta disciplinaria no se hace con fuerza de verdad legal a diferencia de la comprobación de la infracción penal.

3.—No hay prescripción de la falta disciplinaria mientras el agente permanece en el servicio público. La prescripción de la acción pública para la represión penal, no impide el ejercicio del poder disciplinario con respecto a la infracción amparada por la prescripción. En consecuencia, cuando un agente va a ser castigado disciplinariamente, puede examinarse y tomarse en consideración toda su conducta posterior a su nombramiento.

4.—El poder disciplinario, aun jurisdiccional, ya no puede ejercerse, desde el momento que el agente ha abandonado el servicio;

5.—La sanción disciplinaria no es un castigo que de lugar penalmente a la aplicación de la regla *non bis in idem*. El agente público castigado disciplinariamente, aun con observancia de las formalidades jurisdiccionales, puede ser perseguido penalmente ante los tribunales represivos. El agente absuelto en el fuero criminal puede, en principio, ser castigado penalmente. Por lo demás, puede aplicársele una medida disciplinaria al agente castigado penalmente. Ello es evidente y no puede discutirse seriamente, si se recuerda la diferente finalidad de la pena disciplinaria y de la represión penal, y el carácter esencialmente discrecional de la falta disciplinaria. Una acción que no reuna todas las condiciones legales para que haya delito penal, puede ser una falta disciplinaria. Por otra parte, no hay en eso nada de exorbitante: ¿acaso la absolución de un imputado impide entablar una acción por daños e intereses?”.

“Para ciertos agentes públicos la jurisdiccionalización del poder disciplinario va todavía más lejos. En determinados casos, muy raros, la ley ha sustituido el poder disciplinario del jefe de servicio por una verdadera jurisdicción disciplinaria. En otros términos: La ley ha creado un tribunal disciplinario que comprueba la falta del agente y aplica la pena disciplinaria. No solamente el tribunal estatuye, siguiendo las formas jurisdiccionales (en particular, debate contradictorio), sino que también realiza un acto jurisdiccional propiamente dicho: declara con fuerza de verdad legal la falta disciplinaria. Esto es esencial en el caso. Se comprendería que se

atuviese a eso; correspondería al jefe del servicio extraer la consecuencia de la comprobación hecha por el juez disciplinario. No es esta la solución adoptada por la ley; ella confiere al tribunal disciplinario la facultad de extraer por sí mismo la consecuencia de su declaración y de aplicar la pena disciplinaria".<sup>32</sup>

Habiendo dejado asentado lo referente al ámbito de aplicación de la Potestad Sancionadora, tratando de desarrollar más ampliamente lo referente a dicha potestad, pasaremos a continuación a tratar ciertos puntos que consideramos de interés.

El individuo debe conservar su esfera de acción suficientemente garantizada ante la actuación soberana del Poder público. En teoría se puede afirmar que el derecho individual no puede ser objeto de limitar su acción, pero en la realidad se puede observar que el Estado, so pretexto de un beneficio social, se preocupa por dictar constantemente, leyes, decretos, reglamentos que de manera limitada o amplia van restringiendo la esfera de acción de los particulares y a su vez la limitación a la actividad del estado; por lo que respecta a su actividad de reglamentar legislar y dictar decretos, así como a la de ejecutarlos, tiene también sus limitaciones, las cuales están perfectamente precisadas en los Arts. 14 y 16 Constitucionales. De lo expuesto nos podemos percatar que la forma de actuar del Estado restringiendo la esfera de acción de los particulares, y estos a su vez al oponerse a la mencionada actividad, están reguladas por un justo medio que sirva para equilibrar el juego de intereses que intervienen en las limitaciones y facultades de los elementos anotados. De tal manera que en el caso concreto de que el Estado al fijar una limitación a la actividad de un individuo se exceda o no justifique su actuación da lugar a que el particular reclame el proceder de la autoridad, invocando la protección y amparo de la Justicia Federal a efecto de que se restablezcan las garantías violadas. En esta lucha entre Estado y particulares se nota una preocupación de parte del Estado; en cuanta ocasión le ha sido posible logra restringir los derechos del individuo evitando la responsabilidad de su parte. Tenemos por caso la situación creada con motivo fundado de la expropiación por causa de interés

---

(32) Principios Generales de Derecho Administrativo.—Gastón Jeze.—Págs. 100 y siguientes.

público en la que antiguamente nuestra carta Magna establecía que para proceder a la expropiación debía darse una previa indemnización —situación que a todas luces es la más justa— pero intereses más que estatales propusieron la reforma al Art. 27 Constitucional en su parte relativa a la indemnización, surgiendo el concepto mediante indemnización; de esta forma se evitaba el pago anticipado de la expropiación y se conseguía el no ser responsable de la liquidación de la propiedad afectada, ampliando a casos innumerables esta facultad concedida al estado y que posteriormente se pensara en ya no pagar con dinero efectivo o tierras del mismo valor, sino a través de bonos de la Deuda Pública.

Ahora bien, como antes dijimos, las violaciones a esas limitaciones pueden encuadrar dentro del derecho penal común o dentro del derecho penal administrativo, y ha sido objeto de varios criterios el poder determinar en un momento dado cuales corresponden a uno y cuales a otro. Apuntaremos la opinión autorizada del tratadista Adolfo Merkl al respecto quien nos dice:

“Se pierden inútiles esfuerzos tratando de determinar que figuras delictivas corresponden al derecho penal criminal y cuales al derecho penal administrativo. Se creía que era posible lograr notas internas distintivas para ambos tipos y, con ello, para la demarcación de las esferas respectivas de sus derechos penales, de modo que el derecho positivo, al repartir la competencia entre los tribunales y las autoridades administrativas, no haría sino dar satisfacción a una necesidad derivada de la naturaleza del hecho sometido, en cada caso, a la sanción penal”.

“Al tipo más escueto, nos dice, de derecho penal administrativo corresponden los casos ya citados, de la competencia disciplinaria contra los órganos de la administración y contra las personas que intervienen en el procedimiento administrativo. En materia de hacienda se deja sentir fuertemente la necesidad de hacer conocer de las transgresiones de las disposiciones pertinentes a las autoridades fiscales sustantivamente competentes, constituyéndose el derecho penal financiero en derecho penal administrativo”.

Analiza un primer criterio de diferenciación relacionando con la cuantía de la pena, a saber; “la afirmación tan corriente, de que los delitos graves corresponden al derecho penal judicial y los leves



al derecho penal administrativo, encuentra por parte del derecho positivo una corroboración incompleta. Si utilizamos la cuantía de la pena conminada legalmente como criterio para juzgar de la gravedad del delito, nos encontraremos que esa afirmación puede aceptarse en el sentido de que los delitos sancionados con grandes privaciones de la libertad, corresponden, generalmente, a los tribunales. Pero la privación de libertad, en cuanto tal, no es privilegio del derecho penal judicial, ni tampoco la pena pecuniaria lo es del derecho penal administrativo”.

Por las razones vistas es inaceptable el criterio señalado y pasa a un segundo basado en la eticidad, diciendo: “otro criterio, para diferenciar los dos campos, busca en la diferenciación entre los delitos graves y leves una base ética, diciendo que el derecho penal criminal castiga las acciones moralmente reprobables, mientras que el derecho penal administrativo acciones y omisiones moralmente indiferentes. Pero éste es un supuesto desmentido de hecho por el derecho positivo. No es posible admitir que el bañarse en un sitio prohibido, dado caso de que sea penable por los tribunales, constituye delito más grave que la instalación de una fábrica de materias explosivas, porque esa transgresión se halla sometida únicamente a una sanción administrativa”.

Desechado el segundo criterio pasa a exponer un tercero expresando que “también se ha buscado la diferencia, diciendo que los delitos comunes son difamatorios, mientras que las transgresiones administrativas no lo son. Esta diferenciación tiene su base jurídico positiva en el hecho de que el derecho positivo suele enlazar con la sanción criminal diversas consecuencias difamatorias, mientras que las sanciones administrativas que, en ocasiones, pueden ser más considerables, no afectan para nada el honor del castigado”.

Criticando este criterio, dice que “no es aceptable debido a que algunas leyes penales consideran las acciones y omisiones —por ejemplo, el incumplimiento de un deber estatal por motivos de conciencia, religiosos, morales o nacionales— como graves delitos criminales, mientras que las acciones más deshonorosas —por ejemplo, las que se refieren a la honestidad o al alcoholismo— o no las castiga o las considera como meras transgresiones administrativas”. Finalmente concluye diciendo que “frente a todos esos intentos de diferenciación, hace constar lo siguiente: “el derecho penal ad-

ministrativo se diferencia, conceptualmente, del derecho penal criminal, únicamente por razón de la competencia que en este es Judicial y en aquel Administrativa”.<sup>33</sup>

De lo anterior podemos afirmar que el autor antes visto no encuentra más diferencia entre la transgresión penal y la administrativa que la competencia para la aplicación de la pena, a diferencia de otros autores y concretamente de lo señalado por nuestro derecho positivo, según veremos a continuación en el desarrollo de este tema.

García Oviedo, como antes vimos, al referirse a la Potestad Sancionadora nos dice: “el ejercicio de esta potestad es inexcusable, corroborándose por su existencia la imposibilidad práctica del principio de la separación rígida de los poderes públicos. Si la administración tiene a su cargo el funcionamiento regular de los servicios públicos, siendo responsable del mismo, si es una basta empresa que no puede funcionar sin la observancia de una fuerte disciplina externa e interna, privarle de un poder sancionador que la mantenga es privarla de defensa y condenar al desorden su labor. De aquí la existencia de la potestad sancionadora, que no considera los DELITOS, sino las FALTAS, y que por consiguiente deja expedita la acción de los tribunales de justicia para castigar las infracciones que trascienden de lo ilícito administrativo y entran en el campo de lo penal”.<sup>34</sup>

Incluso Aftalión, que no participa de la idea de un Derecho Penal Administrativo Autónomo, reconoce la existencia las faltas o contravenciones a diferencia de los delitos, sin que explique en que consiste unas y otros y nos dice al respecto: “Paradigma de aquellas tendencias es la posición de algunos administrativistas que creen ver en las FALTAS o CONTRAVENCIONES un peculiar ilícito administrativo y auspician la separación de un Derecho Penal Administrativo que constituiría, al decir de los mismos, una parte del derecho administrativo y no del Derecho Penal”.

Por nuestra parte, sigue diciendo, “creemos que el pretendido derecho penal administrativo es —como su propio nombre lo indica— Derecho Penal, salvo que se propugne una acepción tan

---

(<sup>33</sup>) Teoría General del Derecho Administrativo.—Adolfo Merkl.—Págs. 347 y siguientes.

(<sup>34</sup>) Derecho Administrativo.—Carlos García Oviedo.—Pág. 92.

amplia de lo que es la función administrativa, que se incluya bajo su manto a la administración de la justicia penal. Si a un contraventor a quien se hace purgar una pena de 30 días de arresto, se le dice que no se preocupe, que la sanción que sufre no es penal, sino administrativa, es probable que no sienta por ello mayor alivio, pues el buen sentido sanchopancesco, le hace ver cuanto hay de inútil sutileza en el distingo”<sup>35</sup>.

Nuestro derecho positivo distingue las sanciones penales de las sanciones administrativas, al efecto el maestro Andrés Serra Rojas nos señala lo anterior en su obra cuando nos dice: “La Constitución distingue claramente entre DELITOS e INFRACCIONES, y enumera una serie de disposiciones que objetivamente hablan de tal distinción:

a).—La persecución de los DELITOS incumbe al Ministerio Público y a la policía Federal. Artículos 21 y 102 de la Constitución distinguiéndose entre delitos de orden común y delitos federales.

b).—El Art. 73 fracción XXI de la Constitución, faculta al Congreso de la Unión para definir los DELITOS y FALTAS contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deben imponerse.

c).—La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Artículo 21 de la Constitución.

d).—Compete a la autoridad administrativa el castigo de las INFRACCIONES de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días. Si el infractor fuese jornalero u obrero no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana. Artículo 21 Constitucional.

e).—No se considera como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un DELITO, o para el pago de impuestos o multas. Artículo 22 de la Constitución.

---

(35) Derecho Penal Administrativo.—Enrique R. Aftalión.—Pág. 237.

f).—Otros preceptos de la Constitución complementan los artículos constitucionales antes citados, por ejemplo, el artículo 23 ordena que ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo DELITO, ya sea que en el juicio se le absuelva, o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.

g).—Artículo 7 del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales define el delito en estos términos: Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales. Con este mismo criterio podríamos definir la infracción administrativa diciendo que es el acto u omisión que definen las leyes administrativas y que no son consideradas como delitos por la legislación penal.

h).—Artículo 6 del mismo Código.—Cuando se cometa un delito no previsto en este Código, pero si en una ley especial, se aplicará ésta observando las disposiciones conducentes de este Código.

Mas adelante el mismo autor nos dice: “Guido Zanobini expresa: “Que son penas administrativas y no sanciones penales aquellas cuya aplicación reserva la ley a la autoridad administrativa”. Desde luego este criterio es práctico más no penetra a la naturaleza de la distinción que debe hacerse. Afirmamos que el derecho penal en general tiene una finalidad social que difiere de las sanciones administrativas.

El derecho penal común, es un derecho eminentemente social, directamente protector de la comunidad, a quien protege celosamente en contra de los desmanes que destruyen la armonía social.

El derecho penal administrativo, con su régimen de sanciones administrativas, es también por definición un derecho social, pero su relación es directa con el funcionamiento de la Administración Pública.

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, pero la imposición de las sanciones corresponde a la Administración Pública. Esto no es más que un criterio de competencia que es útil, además, para deslindar los ordenamientos, que guardan estrecha relación y antecedentes, pero que deben evolucionar con entera independencia.

Si hubo algunas dudas y recelos sobre la naturaleza del poder sancionar de la Administración, el derecho administrativo mo-

demo lo reconoce en toda su amplitud como uno de los elementos indispensables para mantener el orden administrativo".<sup>36</sup>

Consideramos que dada la evolución del Derecho Administrativo, en un momento no muy lejano se formulará una codificación de todas las sanciones administrativas, que vendrán a integrar un Código Penal Administrativo en el cual, naturalmente, se dará una definición precisa de lo que es la infracción administrativa y no como sucede en la actualidad que únicamente se define por exclusión comparativa con el delito. Lo anterior terminará, por lo menos parcialmente con la polémica que se ha suscitado entre los diversos tratadistas respecto a las diferencias entre la sanción penal y la sanción administrativa, que por las razones expuestas, evidentemente son diferentes.

Para finalizar lo relativo a la Potestad Sancionadora, transcribimos algunas ejecutorias de nuestro máximo tribunal de Justicia, relacionadas con el tema, excluyendo intencionalmente las que se refieren al poder disciplinario, ya que estas últimas serán vertidas oportunamente en el siguiente capítulo que tratará más ampliamente lo que se refiere a dicho poder disciplinario.

"La multa reclamada no se funda ni motiva debidamente, cuando las responsables solo citan el precepto en que se apoyan, sin precisar cual o cuales infracciones a ese precepto dieron lugar a dicha multa, pues en tales condiciones el quejoso no puede conocer el motivo de la misma, y, en su caso, defenderse; sin que, por otra parte, las propias responsables puedan hacer la fundamentación de tal acto en su informe justificado". Impulsora Industrial, S. A. Amparo de Revisión 1260/56. Vol. II, pág. 81.

"El artículo 16 constitucional exige que en todo acto de autoridad, se funde y motive la causa legal del procedimiento. Para cumplir con este mandamiento, deben satisfacerse dos clases de requisitos, unos de forma y otros de fondo. El elemento formal queda surtido cuando en el acuerdo, orden o resolución, se expresan los motivos y las disposiciones legales que se consideran aplicables. Para integrar el segundo elemento, es necesario que los motivos indicados sean reales y ciertos y que conforme a los preceptos cita-

---

(36) Derecho Administrativo.—Andrés Serra Rojas.—Págs. 1046 y siguientes.

dos sean bastante para provocar el acto de Autoridad". Camil Jorge y Coagraviados, tomo LXXXVIII, pág. 3118.

"Es inadmisibile la pretensión de quejoso para estimar que con apoyo en el art. 46. de la Constitución pueda un particular, considerándose autorizado para fijar precios de modo arbitrario a la mercancía que expende, sobre todo si dicho producto está incluido en el Decreto del 2 de Enero de 1951, que contiene la lista de productos a los que el ejecutivo federal puede fijar precio de acuerdo con la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica; por lo cual dicho producto debe venderse al precio oficial, señalado por las autoridades y de no hacerlo así es evidente que se justifican las sanciones que se impongan, incluso las de carácter pecuniario". Gutiérrez Zamora Jorge.—Tomo CXIX.—pág. 2774.

"De acuerdo con la tesis número 923 del Apéndice que contiene la jurisprudencia de 1917 a 1954, pueden darse efectos retroactivos a las leyes cuando no causan perjuicio; pero esa tesis únicamente se aplica tratándose de leyes procesales o de carácter penal, sea que establezcan procedimientos o recursos benéficos o que haga más favorable la condición de los indiciados o reos de algún delito y no tratándose de la materia tributaria, pues ya se ha dicho que los jueces no pueden aplicar, en materia administrativa, una ley posterior al acto, por beneficiosa que sea para el efectuado, o por muy justa que parezca. Por otra parte, el criterio de que puede aplicarse retroactivamente la ley penal, cuando esta aplicación beneficia al reo, se ha extendido también a la materia de las infracciones y sanciones fiscales, pero no puede considerarse adecuado para regular dicha materia tributaria, cuando no se trata ni de infracciones ni de sanciones en este campo. Por tanto el Tribunal Fiscal, para calificar la legalidad de la resolución impugnada, debe atender a la ley vigente". Banco Internacional, S. A.—Revisión Fiscal 338/57.—Volumen VI.—pág. 84.

"Si bien es cierto que las autoridades administrativas están facultadas para imponer las sanciones a que se refiere el artículo 21 de la Constitución Federal en caso de infracción a los Reglamentos Gubernativos o de Policía, también lo es que para que las sanciones impuestas en ejercicio de esa facultad se ajusten a los preceptos Constitucionales y, particularmente, al artículo 16, es menester que las autoridades justifiquen sus procedimientos, estan-

do obligadas a probar, que en el caso concreto, no solo existe el precepto reglamentado infringido, sino también que se han realizado los supuestos de hecho que determinan la aplicabilidad de dicho precepto. En consecuencia, como lo ha sostenido esta Sala en diversas ejecutorias, toca a las responsables poner de manifiesto en su informe justificado, la realización de la hipótesis de hecho prevista en los Reglamentos Gubernativos y de Policía, acompañando para ello, si es necesario, copia certificada de las constancias conducentes, con objeto de motivar la imposición de las multas, incurriendo en violación del artículo 16 Constitucional si no lo hacen. Atento lo anterior, debe concluirse que si en el caso, las autoridades responsables no justificaron debidamente sus procedimientos, acompañando las constancias para probar los hechos asentados en sus correspondientes informes, no puede decirse que se hayan ajustado a los requisitos constitucionales, sin que toque al quejoso comprobar la inconstitucionalidad de los actos reclamados, toda vez que negó de plano que tales actos tuviesen alguna justificación, tocando por ello a las responsables, hacer la comprobación correspondiente”. Tomo LXXXI pág. 658.

“La autoridad administrativa no tiene facultad para detener a ningún individuo cuando ha cometido una infracción a los reglamentos de policía y buen gobierno que se castiga con multa o arresto, o en su defecto, su función debe reducirse a hacerlo comparecer para que levante el acta correspondiente y la autoridad que imponga la multa deberá hacerla del conocimiento del inculgado y concederle el término racional para pagarla, únicamente en el caso de que no lo haga, podrá librarse orden para aprehensión a efecto de que compurgue el arresto” Landazuri O. Salvador y coagraviados.—Tomo XXXVI.—pág. 1892.

“Cuando se impone una multa por infracción de Tránsito, no tiene ni puede tener relación con obligaciones a impuestos o a infracciones de leyes fiscales”. Amparo en Revisión 4201/52.—Petroleos Mexicanos.—Vol. XIX, pág. 70.

“Si bien es cierto que la constitución las faculta para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de Policía, también lo es que la imposición de tales castigos, debe ser, no al arbitrio de quien los impone, sino con estricta sujeción a lo que dispongan los mismos reglamentos u otra ley, en lo que no se opongan al ar-

título 21 Constitucional". Rogelio Gómez.— Tomo XVI.—pág. 186.

"Contra la aplicación del decreto número 454 del 25 de Diciembre de 1954, consistente en que se exige al quejoso un permiso comercial y tarjeta de Salud, no procede la suspensión, por tratarse de una cuestión de orden público en la que existe interés general, pues la aplicación de las medidas de carácter sanitario tienen por objeto garantizar en favor del público consumidor la buena salud de las personas que expenden artículos de primera necesidad".—Rafael Rivera.—Tomo LXXVII pág. 1073.

"No es violatoria de garantía individual alguna y se ajusta al Art. 248 del Código Sanitario Federal, una orden de desocupación de un edificio que contenga habitaciones, si estas están en condiciones ruinosas con amenaza de derrumbe, de techos y de algunas paredes y carezca de instalación de agua y de servicios sanitarios, usándose en las mismas, fosas sin asiento ni tapas, por tanto, abiertas, en número suficiente y en condiciones de desaseo o insalubridad; o si las mismas habitaciones carecen de ventanas, teniendo tan solo claros que se tapan con jergones y los pisos inservibles; es decir que el estado ruinoso se une el de insalubridad por falta de agua y de instalaciones sanitarias, que hagan del edificio un verdadero peligro para la vida y para la salud de las familias y los niños que lo habitan". Torres Concepción y Coags. Tomo LXXIII. —Pág. 6223.



## CAPITULO TERCERO

### EL PODER DISCIPLINARIO ADMINISTRATIVO

- a) / LA FUNCION PUBLICA. FUNCIONARIO Y EMPLEADO.
- b) / PODER JERARQUICO. PODER DISCIPLINARIO. DEFINICION. FUNDAMENTO. NATURALEZA JURIDICA.
- c) / RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. SANCIONES DISCIPLINARIAS. SU CLASIFICACION.  
CONCLUSIONES.

## LA FUNCION PUBLICA

El poder disciplinario administrativo tiene como presupuesto para su ejercicio la relación que exista entre la administración y sus servidores, personas físicas que actúan bien como representantes del Estado o como simples delegados o empleados, con el objeto de realizar las distintas funciones administrativas. Por esto la función pública, considerada como el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores, es de suma importancia, ya que sus atribuciones tienden a aumentar de acuerdo con las múltiples necesidades que va creando la vida moderna; y un punto de suma importancia dentro de la relación de la administración con sus servidores es precisar el lugar que ocupan estos últimos dentro de aquella, para imponer las sanciones que procedan en un momento dado.

Sin embargo, el concepto de función Administrativa a dado lugar a profundas discrepancias, como dice Sayagues Laso, al referirse al respecto y a continuación expone los criterios más importantes de diversos tratadistas relacionados con el tema que nos ocupa, la función Administrativa, y son los siguientes: "Se ha sostenido que la función administrativa es la que realiza el Poder Ejecutivo (Santa María de Paredes). Es la aplicación del criterio orgánico".

"La función administrativa es la actividad estatal que resta luego de excluidas las actividades legislativa y jurisdiccional. En otras palabras, la actividad estatal que no es legislación ni justicia. (Fleiner). La definición puede ser exacta en si misma, pero presenta el defecto de ser puramente negativa, o sea que nada dice en cuanto al contenido de la función administrativa.

"La administración —igual que la jurisdicción— es ejecución inmediata de la legislación y mediata, o sea en segundo grado, de la constitución. Esa es la característica que distingue la función legislativa de la administrativa. A su vez, la segunda se distingue

de la función jurisdiccional en que los órganos que ejercen ésta se hallan vinculados entre sí con independencia, mientras que los que realizan aquella están vinculados dependientemente. (Kelsen)”.

“La actividad estatal que tiene por objeto realizar actos jurídicos subjetivos constituye la función administrativa. La distinción con la función legislativa radica en los efectos jurídicos de los actos dictados: generales o individuales, respectivamente. Es un criterio material. (Duguit)”.

“Defínese la función administrativa como la actividad estatal consistente en realizar, en vista del funcionamiento de los servicios públicos, actos subjetivos, actos condiciones y operaciones materiales (Bonnard)”.

“La Administración es la actividad del Estado para la realización de sus fines, bajo el orden jurídico. Se distingue así de la legislación, que es creación del derecho, y de la justicia, que es actividad para el mantenimiento del orden jurídico. (Otto Mayer)”.

“La función Administrativa es la actividad concreta, práctica desarrollada por el Estado para la inmediata obtención de sus cometidos. Es un hacer efectivo, mientras que la legislación y la justicia son actividades exclusivamente jurídicas. (Von Stein)”.

“Este concepto pone de relieve una característica esencial de la función administrativa que no aparece en las otras funciones: tiende a concretar en hechos la actividad estatal. Es un elemento importante que no puede dejarse de lado”.<sup>1</sup>

Vista la diversidad de criterios en relación con el concepto de función administrativa, considerados que en el fondo todos coinciden en que es la actividad de la administración pública encaminada a la realización de sus altos fines encomendados.

Ahora bien, para la realización de dicha función, el Estado precisa del elemento humano, es decir, personas que han de hacer efectiva dicha función, surgiendo entonces los empleados públicos y funcionarios, consecuentemente nos encontramos ante el problema que tantas controversias ha suscitado entre los estudiosos del Derecho Administrativo, de precisar la naturaleza jurídica de la relación que existe entre el servidor público y el Estado.

---

(<sup>1</sup>) Tratado de Derecho Administrativo.—Enrique Sayagues Laso.—T. I. Págs. 40 y siguientes.

La complejidad de nuestra administración pública, formada al amparo de nuestras necesidades de carácter económico, político y social y fundamentalmente ajustadas a las posibilidades presupuestales, ha venido evolucionando de acuerdo con el progreso de nuestro país, consecuentemente, le es indispensable el empleo de miles de personas de diferentes categorías técnicas, las que mediante el pago de determinado salario, convienen en prestar sus servicios al Estado.

Naturalmente que, como antes dijimos, la complejidad de actividades, aunada a una práctica de irregularidades burocráticas que acarrea demora en los asuntos a resolver y hacer uso de papeleo que, las más de las veces, es innecesario, trae como corolario el empleo de más personal para el mismo presupuesto, lo que hace que los sueldos sean bajos y con pocas perspectivas de progreso, máxime aún, que el empleado público sabe que una carta de recomendación de persona políticamente colocada, puede tener más efecto benéfico que 20 años de servicios ininterrumpidos, y que ésta última, en un momento dado, no obstante su aptitud y capacidad técnica, puede obtener como premio a su labor, el cese.

La cuestión de la naturaleza jurídica de la relación que une al Estado con los servidores del mismo ha sido ampliamente debatida, sin que podamos afirmar que existe en la actualidad una solución definitiva o generalmente aceptada, examinaremos lo que la doctrina nos dice al respecto para poder formar nuestro criterio.

El autor Otto Mayer, nos dice que “en derecho público la relación que existe entre la obligación de servir y la función no es la misma que media entre la locación de servicios y la procuración en derecho civil. La representación del derecho civil puede considerarse de una manera abstracta y por sí misma, aisladamente. Poco importa para el concepto, la relación personal existente entre el representante y el representado, que constituye la base. Esta podrá ser una relación jurídica cualquiera; la representación puede también resultar de una relación de potestad del derecho de familia. Con ello no cambia su naturaleza. Por el contrario, la función pública está esencialmente vinculada a la obligación de derecho público de servir al Estado. Todo poder de manejar asuntos semejantes que se constituya de otra manera, no responde a esta noción. El Estado podrá también procurarse presta-

ciones de trabajo según las formas de derecho público y emplearlas para la gestión de ciertos intereses públicos, gestión a la cual los deudores serán forzados a contribuir; desde el momento que el deber que impone no tiene el carácter especial de la obligación de servir del derecho público es decir, no contiene la exigencia que le es propia de devoción y fidelidad personal, no hay función. Citaremos como ejemplos la ayuda que puede exigirse en ocasión de un accidente, las requisiciones de prestación de auxilio y de mano de obra. Concluye diciendo que no hay función pública sin obligación de derecho público de servir”.<sup>2</sup>

El Autor Royo Villanova nos dice: “la relación entre el funcionario y el Estado es de derecho público y no de derecho privado, por lo cual parece ociosa toda referencia al derecho civil, como no sea con un criterio puramente analógico y con un propósito didáctico; pero refiriéndonos a la distinción hecha más arriba entre el Derecho Público y el Privado y, teniendo en cuenta que en esta relación predomina el interés general sobre el particular, debe atribuírsele aquel carácter. Claro que se constituyen derechos a favor del empleado, los cuales afectan a su utilidad particular; pero este interés se subordina al general. El servicio militar obligatorio constituye una relación de derecho público (a nadie se le ha ocurrido estudiarla en derecho civil) y, sin embargo, el soldado tiene derecho a sus haberes y, el licenciado a sus alcances y el sargento a ocupar con preferencia ciertos empleos públicos. El derecho administrativo implica una relación entre el Estado y los particulares, con derechos y deberes recíprocos. Si, con motivo del servicio público y el interés general, se constituyen derechos particulares, estos son administrativos por naturaleza. El derecho público no es el derecho del Estado solo, sino de los que con él se relacionan”.

“El Estado, nos dice, como entidad moral, necesita estar representado por personas físicas que individualicen las funciones de aquel y realicen concretamente los actos precisos para cumplir sus fines. Esta representación es pública, por la naturaleza de la entidad representada. El Estado tiene interés en que ciertas personas dediquen toda su actividad al servicio público, y para lograrlo ofrece ventajas particulares a quienes voluntariamente se presten a ello.

---

(<sup>2</sup>) Derecho Administrativo Alemán.—Otto Mayer.—Pág. 9 y 10.

Esta forma de consentimiento no convierte en contractual y privada una relación que es de derecho público, puesto que la actividad particular del empleado tiene su razón de ser, su fin y su causa en la utilidad general; en ella encuentra su límite, su regulación, y a ella, en definitiva se subordina”.<sup>3</sup>

“El análisis de la naturaleza de la relación jurídica que vincula el funcionario a la administración, ha motivado serias divergencias doctrinarias y jurisprudenciales, nos dice Sayagues Laso, y a continuación enumera algunos criterios que considera como principales:

a).—Entre el funcionario y la administración existe un contrato de derecho privado. Cuando el particular entra al servicio de la administración, se vincula con este contractualmente. Pero quienes comparten esta opinión discrepan respecto a si es un arrendamiento de servicio o de obra, un mandato, etc. (Petrozziello).

b).—La naturaleza jurídica del vínculo entre el funcionario y la administración varía según sea la actividad que ésta desarrolle. Cuando la administración actúa como poder público, el funcionario se encuentra en situación de subordinación, de origen unilateral; en cambio cuando realiza actos de gestión, es decir, cuando actúa como persona privada, la vinculación es de naturaleza contractual.

c).—Un sector importante de la doctrina, considera que el vínculo es contractual pero de derecho público. Estaríamos frente a un contrato administrativo. (Bielsa)

d).—La opinión predominante en el derecho moderno sostiene que el funcionario se encuentra colocado en una situación estatutaria, es decir, de carácter objetivo y general, creada unilateralmente y por lo tanto modificable en todo momento. La persona investida con la calidad de funcionario entra en esa situación de derecho objetivo preexistente y en tal virtud adquiere los derechos y obligaciones que la misma consagra. (Jeze)”.

A continuación, el mismo autor, nos señala el problema que surge al confundir el acto por el cual se ingresa a la función pública, con la relación que existe entre el funcionario y la adminis-

---

(<sup>3</sup>) Elementos de Derecho Administrativo.—Antonio Royo Villanova.—Pág. 148 y siguientes.

tración, buscando una solución al respecto, nos dice: "La naturaleza de la relación jurídica en que se encuentra el funcionario frente a la administración, es una cuestión distinta de la naturaleza del acto por el cual se adquiere la investidura de funcionario; aquella supone un análisis material del vínculo; esta, un examen formal del acto. Y aunque ambos aspectos pueden influirse recíprocamente, la distinción es necesaria".

"En cuanto al primer punto, resulta claro que el funcionario se encuentra en una situación estatutaria de origen constitucional, legal o reglamentario, según los casos. En efecto, los funcionarios están sometidos a un régimen jurídico cuya existencia es anterior al momento de su ingreso a la función pública, que ha sido creado unilateralmente por la entidad estatal y que, por lo tanto, puede modificar en cualquier momento para adaptarlo a las necesidades de la administración. Respecto al segundo punto, nos dice, que hay quienes sostienen que es un acto unilateral, pero que requiere el asentimiento del interesado o que está sometido a una condición resolutoria para el caso de que el designado no acepte, otros opinan que es un acto bilateral y también que configura un acto colectivo".<sup>4</sup>

En la doctrina mexicana el maestro Gabino Fraga al referirse al tema que tratamos nos dice lo siguiente: "La ley parece confusa en la determinación del acto por virtud del cual se ingresa a la función pública, pues en tanto que el Art. 9 parece que se adhiere a la forma, bien conocida en el derecho administrativo, del nombramiento con fijación unilateral de las condiciones del servicio condicionado una situación legal respecto a derechos y obligaciones (Art. 12 y capítulos 2do. y 5o), otros preceptos del mismo estatuto producen la impresión de que el acto de ingreso se realiza por medio de un contrato, tales como los que se consignan en la fracción V, inciso i) del artículo 46, en que expresamente se señala como causa de terminación de la relación de servicio la falta comprobada de cumplimiento al contrato de trabajo, y los artículos 11 y 14 que previenen: el primero, que la ley federal del trabajo es supletoria de estatuto, y el segundo, que como ocurre en los contratos entre particulares, no podrán estipularse determinadas con-

---

(4) Tratado de Derecho Administrativo.—Enrique Sayagues Laso.—Págs. 268-270.

diciones para el trabajo y que ellas serán nulas aún en el caso de que se admitiesen”.

“El nombramiento puede ser el acto de una voluntad o el de varias. En este último caso recibe el nombre de elección; pero su naturaleza jurídica, no es, por eso distinta de la del nombramiento. En efecto, puede la ley requerir que, en vez de que la designación corresponda a una sola persona, sea el resultado del acuerdo de varias. Entonces, el concurso de todas ellas viene a ser, como una unidad, la que determine el mismo efecto jurídico que el producido por una sola voluntad. El nombramiento implica la necesidad de hacer la selección del individuo que ha de ser designado. Sobre el particular pueden presentarse varios grados de libertad de la autoridad a quien compete nombrar. Así en primer lugar, debe señalarse la discreción absoluta de dicha autoridad. La tendencia de los regímenes administrativos modernos, es la de restringir esa discreción, pues ella puede ser contraria a los intereses del buen funcionario de los servicios públicos. No exigir requisitos de idoneidad legal, técnica y moral, para las funciones públicas puede conducir al favoritismo en los nombramientos, y consecuentemente, a que los servicios se encuentren no solo desatendidos, sino, lo que es peor, atendidos en forma inmoral”.

Refiriéndose en general al problema, el mismo autor nos dice que “mucho se ha discutido en la doctrina acerca de la naturaleza jurídica de la relación que se establece entre los funcionarios y empleados por una parte y el estado por la otra, es decir, acerca de la naturaleza jurídica de la función pública. Las teorías que sobre el particular se han construido, pueden reducirse fundamentalmente a dos: las teorías de derecho privado y las teorías de derecho público”.

“Las primeras, encontrando que de ambas partes se exige capacidad y consentimiento y que además existen prestaciones recíprocas al proporcionar el empleado sus servicios a cambio de la compensación pecuniaria que recibe del estado, pretenden encajar las relaciones que surgen de la función pública dentro de los moldes del derecho civil tradicional y consideran que, o bien se trata de un contrato de locación de obras o bien de un contrato de mandato, según se trate de prestación de servicios materiales o de realizar, en nombre y representación del Estado, actos jurídicos. Descarta este autor las teorías civilistas por considerar que si el Estado



interviene, necesariamente debe ser el régimen de derecho público el aplicable, y ya colocado dentro de este ámbito, dice, es necesario determinar cual es la naturaleza jurídica del acto creador de las relaciones entre el estado y sus servidores. Las tesis que a este respecto se han sostenido son tres, nos dice, a).—La que sostiene que es un acto unilateral del estado; b).—La que afirma que es un acto contractual; c).—Y la que lo considera como un acto condición:

a).—Se ha llegado a sostener que la relación del servicio no solamente no es contractual, pero que ni siquiera requiere el consentimiento del particular; que ella constituye una obligación que imperativamente se impone por el poder público. No acepta esta tesis manifestando que está en contra de nuestros principios constitucionales y va en contra de la libertad del hombre, excepción hecha, de los casos expresamente enumerados en el artículo 5º constitucional (el de las armas, jurado, cargos electorales).

b).—La tesis que sostiene el carácter contractual del acto creador de la función pública considera que ésta nace de un contrato administrativo desde el momento en que existe un concurso de la voluntad del Estado, que nombra y la del nombrado que acepta, sin que importe que no haya una perfecta igualdad entre las partes, puesto que lo mismo ocurre en todos los contratos administrativos, ni que la función o cargo no sean bienes que estén en el comercio, puesto que el objeto del contrato son los servicios y la remuneración que si lo están, y sin que importe que el Estado fije previa y unilateralmente los derechos y obligaciones del empleado o que los pueda modificar en la misma forma. No acepta esta tesis porque además de que inflige serios quebrantos a la noción clásica del contrato, no puede sostener su punto de vista porque, a pesar de que no hay texto legal expreso que determine qué clase de situaciones jurídicas debe producir el contrato, si hay los que dan carácter y denominación diversa del contrato a otros actos formados por el concurso de varias voluntades, tales como la ley o como la sentencia que dicta un tribunal colegiado.

c).—Al no aceptar la tesis del acto unilateral del Estado ni la contractual, nos dice que es necesario considerarlo como un acto diverso que tiene las siguientes características: la de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado y el particular y por el efecto jurídico que originan dicho concurso de voluntades

que es, no el de fijar derechos y obligaciones del Estado y el empleado sino el de condicionar la aplicación a un caso individual de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del poder público. Termina adhiriéndose a este acto al que llama acto de unión”.<sup>5</sup>

Por su parte el maestro Andrés Serra Rojas, coincide con las ideas de Gabino Fraga y nos dice que “las teorías del derecho privado toman los elementos generales de este derecho y pretenden aplicarlo al Estado en las relaciones con las personas que le prestan sus servicios. El esfuerzo de estas teorías se concreta en encontrar alguna categoría jurídica de derecho privado que pueda tener semejanza con la relación que estudiamos”.

“En las páginas de esta obra, continúa, repetidamente hemos insistido que el progreso del derecho administrativo es su plena liberación del derecho privado, y elabora sus propias teorías, opiniones, tesis, principios, y consecuencias administrativas, siempre en relación con un orden jurídico que se regule, no por el interés privado, sino por los ineludibles mandatos del orden público, utilidad pública o interés general. Las teorías de derecho público se preocupan por encontrar sus propias soluciones, en las que predomina el interés público, sin menoscabo de cualquier otro interés que puede ser considerado en la estructura general de una institución administrativa”.

Como antes dijimos, también este autor, al igual que el maestro Fraga, divide en tres las teorías publicistas: la que sostiene que es un acto unilateral del Estado; la que afirma que es un acto contractual; y la que lo considera como un acto condición. Respecto de las dos primeras, emplea los mismos argumentos del maestro Fraga y consecuentemente no las acepta y la tercera, o sea la del acto condición la expresa en los mismos términos del maestro Fraga.

En conclusión, consideramos que las teorías del derecho privado en la actualidad se encuentran superadas por las razones expuestas y que dentro de las teorías publicistas nuestra doctrina acepta la del acto condición.

Antes de pasar a lo relacionado con los funcionarios y em-

---

(<sup>5</sup>) Derecho Administrativo.—Gabino Fraga.—Págs. 132 y siguientes.

pleados, consideramos oportuno manifestar que debido a que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado b) del artículo 123 Constitucional, fue promulgada el 27 de diciembre de 1963 y publicada en el Diario Oficial del día 28 del mismo mes y año, los autores generalmente se refieren en sus obras al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual quedó abrogado por la antes dicha ley federal, según se desprende del artículo segundo transitorio de la misma. Por lo anterior aclaramos que cuando mencionemos el estatuto de los trabajadores, nos estaremos refiriendo a la ley Federal citada.

En igual forma acontece con lo que se refiere al Tribunal de Arbitraje, el cual fue sustituido por el ahora Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de acuerdo con el artículo 3ro. transitorio de la Ley Federal que mencionamos, por tal motivo esperamos que dicha aclaración sea tomada en consideración por los señores Sinodales y en general por quien llegue a leer este trabajo, habida cuenta, de que las ediciones consultadas, e incluso algunos reglamentos mencionan en su contenido al Estatuto de los Trabajadores al servicio del Estado, así como al Tribunal de Arbitraje y esto se debe a que fueron elaborados con anterioridad a la promulgación de la citada Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado.

Toca ahora referirnos al problema que dentro de la doctrina se ha presentado respecto a la denominación de la persona física que presta sus servicios al Estado, veremos lo que algunos autores nos dicen al respecto para finalmente analizar el problema mencionado en nuestro derecho positivo.

## FUNCIONARIO Y EMPLEADO

Es de absoluta necesidad imponer una distinción entre los servidores públicos, ya que algunos están colocados como representantes, por decirlo así, del Estado y los demás, que forman una gran mayoría se encuentran subordinados a aquellos; para tal efecto la doctrina a expuesto diversos criterios entre los cuales, a continuación señalaremos los principales:

de una administración pública. Lo importante, pues, para caracterizar al funcionario, es, por una parte que el nombramiento a virtud del cual ingresa a la función pública sea expedido por una autoridad pública, y por otra, el carácter permanente del empleo.

VICENTE SANTAMARIA DE PAREDES.—Este autor dice que con el nombre de funcionario público se designa, en un sentido lato a todo el que por disposición inmediata de la ley, o por elección popular, o por nombramiento de autoridad competente, participa del ejercicio de las funciones públicas. Pero en un sentido más restringido a que se aproxima la acepción usual de empleado público, significa la persona que participa de las funciones administrativas, no en virtud de una representación legalmente temporal, sino prestando un servicio permanente que constituye su profesión o modo habitual de vida, mediante la retribución correspondiente.

RAFAEL BIELSA.—Considera que la diferencia esencial entre función y empleo público radica en que la función supone un encargo especial, una “delegatio”, transmitida en principio, por la ley; el servicio público solo concurre a formar la función pública. Respecto del empleado solo hay, pues, una vinculación interna, al paso que en el funcionario hay una relación externa que da a este cierto carácter representativo.

En nuestra legislación se adopta la clasificación de altos funcionarios de la Federación, Funcionarios y Empleados Públicos y Trabajadores al Servicio del Estado, la cual se desprende de la obra del Dr. Andrés Serra Rojas, quien los define de la siguiente manera:

“Los altos funcionarios de la Federación.—Comprenden a los funcionarios colocados en la cima del Estado, y a quienes se encarga de la decisión y responsabilidad de los más importantes problemas de la administración pública. Esta expresión la emplea el Art. 110 Constitucional: “No gozan del fuero Constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran por el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que, conforme a la ley, se disfrute el fuero...”

Funcionarios y Empleados Públicos.—El funcionario Público se caracteriza por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, diciendo y llevando a cabo sus determina-

GASTON JEZE. — Este autor considera que los servidores del Estado se pueden agrupar en la siguiente forma: Gobernantes, o sea los que se conocen como funcionarios de orden político; Agentes; funcionarios permanentes de orden administrativo; auxiliares; y Requisados.

Denomina auxiliares a aquellos individuos que suministran ocasionalmente su actividad personal para asegurar el funcionamiento de un servicio público, sin formar parte de los cuadros permanentes, y el régimen jurídico a que están sujetos es el de arrendamiento de servicios del derecho privado. Se denominan Requisados a los que se exige una prestación determinada, siendo colocados en esta situación jurídica por medio de la coacción. Funcionarios, empleados o Agentes, palabras que emplea como sinónimas, son los individuos investidos de un empleo permanente, normal, para la satisfacción de un servicio público. Según este autor lo que caracteriza al funcionario, empleado o agente, es la permanencia en el empleo, de la función conferida.

LEON DUGUIT. — Nos dice que por la expresión agente público, se designa toda persona que participa de una manera permanente, temporal o accidental en la actividad pública, sin tener, sin embargo, el carácter de gobernante.

De acuerdo con el criterio de éste autor, “los agentes pueden ser: Agentes-funcionarios y Agentes-empleados, siendo los primeros aquellos que participan de una manera permanente y normal en el funcionamiento de un servicio público, ya sea éste centralizado, descentralizado o concedido, y los segundos, son aquellos que se ocupan en las actividades privadas del Estado, tales como los empleados en las manufacturas de las porcelanas de Serres o en las tapicerías de los gobelinos”.

Para este autor lo que caracteriza el concepto de funcionario es la prestación de la actividad en un servicio público, y la participación permanente y normal del agente público en esa actividad. Lo que debe ser permanente es el agente en el cargo o empleo, a diferencia de Jeze que exige la permanencia del empleo.

MAURICE HAURIUO. — Considera este tratadista como funcionario a todo aquel que a virtud de un nombramiento por autoridad pública, bajo la denominación de funcionario, empleado, agente o sub-agente, pertenece al cuadro de los empleados permanentes

ciones. Por su carácter representativo al participar en los actos públicos. Por no recibir en algunas legislaciones, una retribución. Por verificar las disposiciones legales, especiales de su investidura”.

El empleado público se caracteriza: Por no tener atribución especial designada en la ley, colabora en la realización de la función. Por su incorporación voluntaria a la organización pública. Por no participar en la formación o ejecución de la voluntad pública. Por no tener carácter representativo. Por hacer del ejercicio de la función pública su medio habitual de vida, su actividad fundamental y su carrera. Por ser siempre retribuido. Por tener carácter contractual su relación con el Estado, de acuerdo con la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se pueden señalar algunos ejemplos en que la Constitución emplea los términos funcionario y empleado.

El artículo 111 párrafo quinto de la Constitución dice: “El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales...”

El artículo 89 fracción II de la Constitución dice “...y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes”. Este precepto da a entender que son funcionarios los que en forma expresa enumera y empleados los demás empleados de la unión.

En otras ocasiones la Constitución solo alude a funcionarios públicos, aunque comprenda a los empleados, como en el caso del artículo 128 que dice: “Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”.

Otras veces emplea una expresión genérica como la de empleos públicos comprendiendo ambas categorías: artículo 73 fracción XI de la Constitución. Son facultades del Congreso: Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones”.

Trabajadores al Servicio del Estado.—Bajo la influencia de las últimas leyes administrativas se ha manifestado cierta tendencia a comprender a los funcionarios y empleados públicos bajo la denominación genérica de trabajadores al servicio del Estado. Cita como ejemplos: El Art. 1 de la ley del Instituto de Seguridad

y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado dice: La presente ley se aplicará: I.—A los trabajadores del servicio civil de la federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Territorios Federales; II.—A los Trabajadores de los organismos públicos que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados a su régimen etc.

El Art. 2 de la misma ley dispone: Para los efectos de esta ley se entiende: I.—Por trabajador, a toda persona que habiendo cumplido 18 años preste servicios a las entidades y organismos mencionados, mediante designación legal, siempre que sus cargos y sueldos estén consignados en los presupuestos respectivos. No se consideran como trabajadores a las personas que presten sus servicios a las entidades y organismos públicos mediante contrato sujeto a la legislación común, a las que por cualquier motivo perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios, o a las que presten sus servicios eventuales...”

El Art. 123 segunda parte de la Constitución inicia su rubro con estos términos: B.—Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus Trabajadores...”

El Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión expresa en su artículo 2.—Trabajador al Servicio del Estado es toda persona que preste a los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento que le fuere expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”<sup>6</sup>

Consideramos que una clasificación clara de los trabajadores al servicio del Estado no existe en nuestra legislación. Si por el contrario se adopta el término genérico de Trabajador al Servicio del Estado, del análisis de los preceptos antes transcritos, deducimos las siguientes deficiencias:

De acuerdo con el Art. 11 del Estatuto se aplicará supletoriamente la ley Federal del Trabajo; ahora bien, el Art. 2 de la ley del I.S.S.S.T.E., según vimos, reconoce como trabajadores únicamente a las personas que hayan cumplido 18 años, cabe preguntarse cómo se denominaría a las comprendidas entre los 16 y 18

---

(6) Derecho Administrativo.—Andrés Serra Rojas.—Págs. 447 y siguientes.

años que la ley Federal del Trabajo autoriza para contratar sus servicios?

Por otra parte el mismo artículo y el 3 del Estatuto que analizamos, hablan de trabajador para aquel que ha sido nombrado para ocupar determinado cargo, quedando evidentemente fuera de dichos preceptos, los que han ingresado a la función pública por medio de elección o sorteo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expuesto la siguiente tesis en la jurisprudencia (Tomo LXIV, pág. 3595, Elías Arturo M). expresando: "ahora bien, para determinar cuando se tiene el carácter de funcionario y cuando el de empleado, en asuntos civiles o administrativos, debe atenderse a las atribuciones, facultades y obligaciones del sujeto, de acuerdo con la doctrina que distingue entre funciones o actividades con imperio o autoridad, que crean una relación jurídica pública, al realizar aquellas; y entre actividades de quienes carecen de imperio y no crean esas relaciones".

En igual sentido la Ejecutoria contenida en el Tomo LXXXVIII, pág. 619.

Es indudable que nuestro máximo tribunal adopta la clasificación de funcionarios y agentes en el sentido de que lo que caracteriza al funcionario es el poder de decidir y ordenar, es decir, que el funcionario tiene en cierto modo, lo que los romanos llamaban imperium en sentido lato; El empleado por el contrario, no tiene ese poder, es un ejecutor de las órdenes que recibe.

De todas formas, el agente o funcionario tiene, dentro de la relación jurídica que lo vincula a la administración pública, una serie de derechos y deberes.

La doctrina y el derecho positivo, reconocen como derechos de los servidores públicos los siguientes:

a).—Derecho al desempeño del cargo.—Debe entenderse este derecho como un derecho subjetivo al ejercicio del cargo por quien lo desempeña, mientras aquel subsista. Este derecho trae como consecuencia la permanencia en la función, lo cual a su vez trae una mayor eficacia en la solución de los asuntos encomendados, debido a la experiencia adquirida a través del tiempo por el agente encargado de dichos asuntos; y una segunda consecuencia es la de asegurar al agente la permanencia, a salvo de los caprichos de los



superiores y de las contingencias que trae todo cambio de gobierno.

Este derecho alcanza su máxima expresión en la inamovilidad de algunos servidores públicos, con el objeto, por lo menos en teoría, de que se mantengan independientes dada la importancia y trascendencia de los asuntos que les toca resolver y por tal razón no puedan ser removidos de sus cargos por represalia o simplemente antipatía de un superior, sino por el contrario, únicamente por la comisión de faltas graves mediante un procedimiento complicado. Un ejemplo de inamovilidad sería el caso de nuestros ministros de la Corte Suprema.

Algunos autores dividen el visto derecho de inamovilidad, en absoluta y relativa; la primera es aquella que protege al servidor público para no ser separado de su cargo y además a no ser trasladado de residencia sin su consentimiento; y la segunda en que no puede ser separado de su cargo, pero sí de residencia.

b).—Derecho al Sueldo o Remuneración.—Este derecho lo consagran todas las leyes de todos los países que obligan al Estado a pagar por concepto de los servicios prestados, de acuerdo con la importancia de los mismos; así se desprende del Art. 32 del Estatuto y artículos siguientes en donde el referido estatuto otorga todas las garantías que la Ley Federal del Trabajo otorga al salario, tales como: bases para fijarlo; salario mínimo, inembargable, no sujeto a retención, descuentos, cesiones, sobre sueldo, viáticos, etc., etc.

Independientemente de que el sueldo puede entenderse como una compensación, o una contraprestación, es indudable que el fundamento del sueldo es el servicio público, la función, y no el funcionario, por más que en último término resulte beneficiado, pues todos los derechos que se otorgan al servidor público, tienen como desideratum, obtener personal eficiente que garantice el mejor desempeño de la función pública.

c).—Licencias y Vacaciones.—Otro de los derechos es el comprendido en los descansos que aseguran una salud física y moral, de acuerdo con la dignidad y jerarquía humana, derecho que el servidor público ejercita a través de licencias y vacaciones.

La licencia es aquella en la que el servidor, previa autorización de su superior jerárquico, deja de prestar sus servicios, tempo-

ralmente, en el cargo al que ha sido adscrito; algunos autores llegan a considerarla como un caso de desinvestidura temporal de la función, pues el funcionario con licencia no pierde el cargo ni se necesita una nueva designación para que vuelva al mismo.

Las vacaciones, son la suspensión temporal del servicio, con los fines anteriormente apuntados y se distinguen de la licencia en que las primeras se encuentran previamente determinadas en cuanto a días de descanso y época en que se han de disfrutar, y sobre todo en que son de carácter general, constituyendo una obligación para la administración, a diferencia de las últimas, es decir, las licencias son de carácter personal y pueden ser concedidas en cualquier momento, justificando el derecho a que le sea concedida, ya sea por enfermedad, comisiones sindicales, cumplimiento de un deber cívico, etc.

d).—Derecho de ascenso.—El ascenso es considerado como la atribución de un empleo superior en la misma función, o simplemente como un mejoramiento en el sueldo aunque se permanezca en el mismo empleo.

De acuerdo con lo anterior podemos decir que existen dos clases de ascenso el de grado y el de clase; el primero es aquel en que se pasa de un cargo a otro de mayor jerarquía administrativa, y el segundo cuando únicamente se aumenta el sueldo pero se sigue conservando el mismo empleo.

Para la regulación de este derecho, se presentan dos problemas fundamentales: el primero es determinar quienes pueden aspirar al ascenso y el segundo los méritos para conceder ese ascenso.

Respecto al primero la doctrina reconoce dos sistemas: el sistema abierto, conforme al cual pueden aspirar al cargo de ascenso todos los inferiores que cumplan los requisitos necesarios; y el sistema cerrado, en el cual pueden aspirar al ascenso, únicamente los que reúnan requisitos especiales, por ejemplo, antigüedad, méritos, etc.

El Estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, señala las bases para regular el ascenso, pudiendo reunirse en las siguientes: Se forman unidades escalafonarias con el personal de base adscrito a un mismo servicio. Los ascensos se concederán únicamente en los casos de vacantes definitivas, pues las vacantes temporales, que no podrán exceder de seis meses y en las que no se moverá el escalafón, el titular de la dependencia de

que se trate, nombrará y en su oportunidad removerá libremente al empleado provisional que deba cubrirla. Para conceder el ascenso se tomarán en cuenta: primeramente la eficiencia de los candidatos acreditada en un concurso entre los mismos, recurriendo en caso de igualdad a la antigüedad; con esos elementos, califica el derecho de ascender la comisión de Escalafón en cada unidad burocrática, integrada por dos representantes del titular de dicha unidad y dos del Sindicato respectivo, quienes de común acuerdo nombran a un quinto miembro para los casos de empate.

e).—Derecho a Jubilaciones y Pensiones. — Son beneficios económicos que el trabajador público, recibe al cesar definitivamente en el cargo público, como consecuencia de edad avanzada o enfermedad profesional, si las sumas en dinero son recibidas por el propio trabajador, se dice que existe jubilación, pero cuando son pagadas a sus familiares, entonces se habla de pensión.

f).—Derecho a la Seguridad Social.—Este derecho está regulado por la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y considero que es uno de los más importantes derechos para estos trabajadores, que se encuentra garantizado tanto en el Estatuto como en la Constitución Política a partir de la reforma al Art. 123-B, publicada en 5 de diciembre de 1960 y en donde se señalan las bases mínimas; siendo las principales las que se refieren a que el servidor público estará cubierto contra accidentes y enfermedades profesionales, no profesionales, maternidad, jubilación, invalidez y muerte; así como la construcción de habitaciones baratas para su renta o venta, creación de centros de vacaciones y recuperación, tiendas económicas, etc.

g).—Existen otros derechos que se otorgan como estímulo a los servidores diligentes, comprendidos dentro del término genérico de Derecho a Honores, consideraciones, citando como ejemplo: menciones honoríficas, diplomas, medallas, vacaciones extraordinarias, becas, etc.

h).—Derecho de Asociación Sindical y de Huelga.—Ambos señalados en la Constitución y en el Estatuto; el primero se ha desarrollado normalmente existiendo en la actualidad en todas las unidades burocráticas, los sindicatos correspondientes y además la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado.

Respecto al derecho de Huelga, consideramos que no ha seguido la misma suerte, y esto, en cierta forma es de celebrarse, por los inmensos perjuicios que causaría una Huelga General de los Servidores Públicos, que indiscutiblemente repercutiría en los administrados.

Por lo que respecta a los deberes de los funcionarios y empleados, podemos señalar que dichos deberes suelen clasificarse en: Generales y Particulares. Los primeros son aquellos que obligan a todos los funcionarios por el simple hecho de pertenecer a la función pública; los segundos corresponden al empleado o funcionario en consideración al cargo que se le ha encomendado.

Dentro de los deberes generales encontramos los señalados en el Art. 44 de la L.F.T.S.E. que dice: Son obligaciones de los trabajadores:

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

II.—Observar buenas costumbres dentro del servicio.

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

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

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

VI.—Asistir puntualmente a sus labores.

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

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

Otros deberes generales, contenidos en disposiciones legales diversas, son los que nos enumera el maestro Serra Rojas, y son los siguientes:

Deber de Prestar la Protesta Legal.—El Art. 128 de la Constitución dispone: “Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”.

Por su parte el Art. 130 de la propia Constitución dice: "La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que las hace, en caso de que faltare a ellas, a las penas que con tal motivo establece la ley". La protesta legal es una forma para comprometer públicamente a los funcionarios y empleados públicos, y para derivar de ella las responsabilidades en que incurran.

**Deber de Prestar el cargo.**—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 un cargo público en atención a su competencia, capacidad, moralidad y actividad. Lo contrario es ocasionar un perjuicio tanto a la administración pública como a los particulares.

**Deber de Diligencia.**—Este deber implica prestar sus servicios personalmente y en las condiciones que el servicio lo requiera. El estatuto obliga al empleado a desempeñar sus labores sujetándose a las leyes y reglamentos que las regulen y a la dirección de sus jefes, con la intensidad, cuidado y esmero apropiados. Una consecuencia de estas obligaciones es la que tiene el empleado de asistir puntualmente a sus labores. 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 tiene derecho a regular su vida privada y comportarse como lo estime conveniente, siempre que sus actos no trasciendan en perjuicio del servicio público que le está encomendado.

**Deber de Obediencia Jerárquica.**—Es un deber del empleado someterse a la dirección de sus jefes y obedecer las órdenes superiores 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; es a la vez el poder de reformar o mandar. No disciplinario. (Waline).

**Deber de Fidelidad.**—Llamado también secreto profesional de los funcionarios o empleados públicos, implica guardar reserva en los asuntos de que tengan conocimiento con motivo de sus labores administrativas. Estos asuntos requieren la reserva princi-

palmente en determinadas ramas de la administración, en que se puede poner en peligro el propio Estado, o el interés público, como en los casos de secreto diplomático, militar, Fiscal o Médico. A esto se refiere el Estatuto cuando impone a los empleados la obligación de guardar reserva en los asuntos de que tengan conocimiento con motivo de su trabajo.

Deber de Seguridad.—Trata de evitar la ejecución de actos que pongan en peligro la vida o pertenencias del empleado o la de sus compañeros. Algunas actividades administrativas son particularmente peligrosas como en manejo de armas, explosivos, substancias y demás elementos que exigen un cuidadoso manejo.

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

Deber de Lealtad a la Nación Mexicana.—Nuestro Estatuto se limita a prohibir a los trabajadores a su servicio, sustraerse a propagandas de toda clase durante las horas de trabajo. Art. 42, Fracc. VII El deber de lealtad a la Nación es una exaltación patriótica de orgullo desinterés y nobleza del funcionario y del empleado para servir a su patria, a la que desca ver grande y respetada.

Deber de Residencia.—El empleado tiene la obligación 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 o lugares en que el empleado debe desempeñar sus servicios. Se ha pretendido, con frecuencia, el traslado inmotivado de empleados a otros lugares distantes del lugar señalado para el ejercicio de sus funciones. Deben distinguirse los casos graves de emergencia 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; y los puestos públicos que se caracterizan por su movilidad.<sup>7</sup>

---

(7) Derecho Administrativo.—Andrés Serra Rojas.—Págs. 473 y siguientes.

Vistos los deberes, a groso modo, de los funcionarios y empleados, cuyo incumplimiento ha de ser, lo que determine la aplicación del poder disciplinario, nos referiremos a continuación al Poder Jerárquico.

## PODER JERARQUICO

Intimamente relacionado con el Poder Disciplinario Administrativo se encuentra el poder jerárquico, ya que el primero necesariamente debe ejercitarse por el superior jerárquico, en grado más o menos elevado, según la gravedad del acto del inferior. Don Vicente Santamaría Paredes nos dice: "que la jerarquía expresa relaciones de subordinación y coordinación que hace posible la armonía entre la unidad y la variedad de un organismo, puede definirse con respecto al organismo administrativo, como la relación de subordinación y coordinación necesaria para conservar la armonía entre los órganos que integran el poder ejecutivo y hacer compatible la unidad con la variedad del mismo. Dentro de la esfera Administrativa, la jerarquía que existe es la que facilita el mantenimiento del organismo administrativo a través del poder jerárquico, consistente en la facultad de los superiores de transmitir ordenes a sus subordinados y obligar al acatamiento debido de las mismas, lo que viene a corroborar la existencia de grados característicos a la jerarquía e inherentes a la Administración".

Si consideramos la definición antes apuntada de Santamaría de Paredes, estaremos de acuerdo con lo que afirma Maurice Hauriou en que "para que existan esas relaciones de subordinación y coordinación dentro de la Administración, es necesario una superposición de grados en una organización de autoridad de los agentes, de tal modo que los agentes inferiores cumplan sus funciones, no bajo la obligación directa y única de observar la ley, sino que la cumplan bajo la obligación de obedecer el jefe que se interpone entre ellos y la ley" de este modo, la relación jerárquica que hace posible el mantenimiento de la unidad del poder administrativo, colocando a los órganos en una situación de dependencia, se basa, en el ejercicio del poder jerárquico que se descopone en otros poderes que aseguran la buena marcha de la empresa administrativa (Poder de Nombramiento, poder de mandar, poder de vigilancia, poder de revisión, poder de dirimir competencias y poder

Disciplinario). Así entendida la jerarquía es fácil semejarla con las líneas que provienen de un árbol genealógico, es decir, que de unas dependen otras y así sucesivamente por medio de grados hasta llegar al último de ellos, encausando de este modo la labor de los agentes públicos. Es por eso que en virtud de la existencia de la jerarquía se hace posible a los ciudadanos recurrir ante las autoridades administrativas superiores contra actos ilegales o lesivos de los agentes inferiores y al superior obrar con suficiente poder para aprobar previamente, modificar, substituir o suspender la providencia del inferior.

Bonard nos dice que “el poder jerárquico consiste en la aprobación previa, la suspensión, la anulación o la reforma del acto del inferior”.

El autor Gascón y Marín, hace una clasificación respecto a las clases de jerarquía que se pueden señalar y respecto a las condiciones, dividiendo éstas últimas en formales y esenciales; “Pueden los órganos constituidos en jerarquía ejercer funciones generales que afecten a la totalidad de fines de la administración y constituirán jerarquía común (ministros, gobernadores y sus agentes) o referirse a servicios determinados tan solo; jerarquía especial (hidrológica, forestal, minera, militar, eclesiástica, etc.). Puede referirse la jerarquía a órganos de la administración del Estado Federal o Nacional, del Estado simple o de la región, o de la Provincia, o del municipio, y la jerarquía será federal, nacional, general, respecto a cada Estado, regional, provincial, municipal, las que son territoriales, porque a entidades de carácter territorial se refieren, pudiendo ser territoriales también algunas de las jerarquías especiales, pero no requiriendo como las anteriores tal condición esencial”.

“Señalanse como Condiciones Formales de la Jerarquía: la uniformidad; la residencia de la acción en órganos unipersonales y de la deliberación y el consejo en órganos corporativos; el deslinde de atribuciones; la sencillez de organización”.

“Explícate la de uniformidad (distinta de la unidad) por la existencia de unas mismas autoridades en los mismos organismos con las mismas facultades, buscando la igual distribución de la energía administrativa, a fin de evitar desequilibrios. No debe suponerse tal condición como esencial en absoluto, pues en ciertos estados cabe la organización no uniforme, según el mayor o menor



grado de autonomía local y cabe también admitir la no uniformidad como consecuencia de circunstancias históricas que la aconsejen en momento determinado para favorecer la unidad política integrando un estado mayor. La segunda condición se ha reputado como necesaria al examinar la materia de funcionarios y la de órganos administrativos; la tercera es de absoluta precisión, a fin de evitar rozamientos y conflictos que perjudican la acción de los órganos; la cuarta debe ser la suprema aspiración para producir la máxima acción con la menor complicación orgánica posible”.

Las condiciones Esenciales.—nos sigue diciendo— son: “la supremacía Jerárquica y el Deber de Obediencia. La Supremacía manifiéstase: Primero, en la facultad del superior de dar instrucciones y órdenes a los funcionarios que de él dependan para el cumplimiento del servicio que les está encomendado realizar; Segunda, en la de vigilar la actuación de los órganos inferiores, ejerciendo, respecto de ellos, la potestad disciplinaria; Tercera, en la de resolver los recursos que se interpongan contra los acuerdos o resoluciones de las autoridades inferiores; Cuarta, en la de resolver las competencias que se planteen entre los subordinados; Quinta. En la de delegar en ciertos casos determinadas atribuciones en los inferiores”.

“La primera determina el estudio de la subordinación jerárquica del inferior al superior, ya que la regla general es la de que las órdenes superiores y las instrucciones emanadas de los mismos son obligatorias para sus subordinados. La subordinación no debe considerarse como simple sumisión del funcionario al jefe jerárquico, pues, aparte de los casos en que no existe deber legal de obediencia, no puede quedar el funcionario inferior reducido a un mero mecanismo ciego movido a impulso de la fuerza directriz del superior, sino que, naturalmente, por la propia fuerza de las cosas hay una cierta esfera en la que siempre se manifiesta la autonomía del funcionario, que en múltiples ocasiones hállase frente a las exigencias de la realidad, que demandan resoluciones inmediatas imposibles de consultar al superior, o adaptación de lo por éste ordenado a las peculiares condiciones en que ha de desenvolverse la actuación administrativa. La subordinación lleva consigo el deber de obediencia necesario para la existencia de la disciplina cuyas ventajas son innegables, pero cuyos límites es preciso señalar. La subordinación lleva consigo el deber de obediencia necesario para

la existencia de la disciplina cuyas ventajas son innegables, pero cuyos límites es preciso señalar. Para que el superior tenga derecho a ser obedecido, es necesario que ordene dentro de la ley y conforme a las facultades por ésta exigidas; si carece de atribuciones para ordenar lo mandado, si omite las formalidades requeridas por las disposiciones legales, la obediencia puede no existir, pues la obligación del inferior no es la de obedecer a lo que personalmente puede mandar el superior, sino a lo que emane de la autoridad legítima, y quien en el ejercicio de su cargo falta a sus obligaciones, no se coloca en situación de poder exigir la obediencia que la ley impone. Así, a primera vista, el problema parece de solución sencilla: toda orden emanada en forma de autoridad competente debe ser obedecida por el inferior; pero si la legalidad está, no en los requisitos formales, sino en lo interno, en el contenido de la disposición que sea ilegal, ¿debe poder el inferior dejarlo incumplido?. Si se adopta la afirmativa, puede resultar que éste, a pretexto de ilegalidad incumpliera órdenes superiores; para salvar esto, se ha ideado distinguir los casos de legalidad aparente, clara y la dudosa; en distinguir los funcionarios autoridad y los funcionarios agentes; mejor estimo esta última distinción que la primera, y aceptándola, cabe sostener que el funcionario autoridad puede dejar incumplida toda orden que claramente sea contraria a la ley; mientras que el agente, el deber de obediencia debe tener más amplitud y admitirse, si no una obediencia ciega, al menos eximirle de responsabilidad por la obediencia que indebidamente y de buena fe preste en ciertos casos. El Poder Disciplinario ejérese, como se dijo anteriormente, por los superiores jerárquicos, en grado más o menos elevado, según la gravedad de la falta imputada y de la sanción a imponer”.<sup>9</sup>

El ejercicio del poder jerárquico conduce a la realización de actos jurídicos que pueden ser, según Gastón Jeze, decisión de anulación de suspensión o de reforma. En efecto, “el jefe de servicio, investido de poder jerárquico puede suspender o anular el acto jurídico realizado por el agente subordinado. Entre la suspensión y la anulación no hay diferencia: la suspensión es una fórmula cortés de anulación. Generalmente, el jefe de servicio suspende el

---

(<sup>9</sup>) José Gascón y Marín.—Tratado de Derecho Administrativo.—T. I.—Págs. 458 y siguientes.

acto jurídico que estima inoportuno y anula el acto jurídico que estima ilegal. Pero en ambos casos, priva al acto de toda eficacia jurídica: la manifestación de voluntad del agente subordinado no producirá el efecto jurídico deseado por él. El jefe de servicio puede, en lugar de suspender o de anular el acto, reformarlo, es decir, modificar acerca de tal o cual punto el acto jurídico del agente subordinado".<sup>9</sup>

De lo anterior podemos deducir que el titular del poder jerárquico, independientemente de que pueda cambiar el acto jurídico realizado por su subordinado, a la vez, como titular del poder disciplinario, puede imponer una sanción al mismo, tomando en cuenta la gravedad del caso.

No se puede discutir cuando debido a esa jerarquía se anulan o modifican actos jurídicos inoportunos o ilegales y como consecuencia de los mismos se hace efectiva la sanción disciplinaria; consideramos que el problema surge cuando de un acto absolutamente legal, el superior jerárquico, considere **DISCRECIONALMENTE** que dicho acto es inoportuno, y lo que es peor, que con fundamento en esa discrecionalidad, a la vez se aplique una sanción disciplinaria al sujeto que realizó el acto, aunque ni doctrinaria, ni legalmente esté facultado el superior para actuar en esa forma.

El autor Manuel Ma. Díez en su obra, al tratar lo referente al poder discrecional, que está íntimamente ligado al poder disciplinario, nos dice lo siguiente: "La administración en el ejercicio de su poder discrecional no puede obrar arbitrariamente. Enseña Waline que un órgano administrativo ejerce poder arbitrario si puede tomar sus decisiones soberanamente sin la preocupación de respetar la ley ni de buscar la realización del interés público. El Poder arbitrario sería el de un déspota, gobernando en su interés personal, y explotando a su pueblo sin ningún cuidado por el interés público. El órgano administrativo no puede actuar caprichosamente, sino que está obligado a dictar actos que respondan en forma justa, eficaz y oportuna al interés colectivo que se trata de satisfacer. En el ejercicio de las facultades discrecionales, la administración no puede crear normas de carácter legislativo ni realizar funciones jurisdiccionales. Se le otorga solamente una auto-

---

(<sup>9</sup>) Gastón Jerez.—Principios Generales del D. Administrativo.—Pág. 124 y siguientes.

rización limitada para la realización de un fin determinado. Debe apreciar las condiciones presentes cuando administra intereses sociales específicamente contenidos en la norma legislativa. La potestad discrecional está sometida a la llamada moralidad administrativa. El sometimiento de la administración a la moral administrativa significa que ésta no puede actuar ni caprichosa ni arbitrariamente. Una acción es caprichosa cuando está dictada exclusivamente por impulsos subjetivos sin conexión con fines objetivos, mientras que el obrar arbitrario es aquel determinado por motivos extraños al asunto. La doctrina ha buscado justificativos para el ejercicio del poder discrecional. La justificación se ha hecho desde el punto de vista práctico y desde el punto de vista jurídico. Desde el punto de vista práctico se dice que toda la organización administrativa es necesario que tenga un cierto margen de poder discrecional. Ello por que es imposible, tanto para el legislador como para el juez tener un conocimiento exacto de los elementos concretos que, al menos en parte y en ciertos casos, condicionan la oportunidad de las decisiones administrativas. En cuanto a la justificación jurídica o desde el punto de vista jurídico la escuela normativista de Kelsen la ha relacionado con su concepción de la formación de derecho por grados. En cada etapa de formación del derecho, se realiza una concretización más acentuada de la norma jurídica, por lo que resulta un margen de poder discrecional cada vez más limitado, que corresponde a la parte de innovación aportada por la regla precedente".<sup>10</sup>

El poder discrecional de la administración, implica la existencia de un margen de libertad de decisión, inspirándose en la consecución de un fin de interés público, de otra forma puede incurrir en responsabilidad. La administración no tiene la facultad de limitar la voluntad de nadie en los casos en que la ley no haya previsto nada al respecto.

"Las facultades discrecionales son otorgadas por la ley a los órganos administrativos para aplicarlas a situaciones que, por su complejidad, variabilidad y particularidad, no son susceptibles de una previsión que permita someterlas a un reglamento general y para que se ejerciten conforme a los fines que la misma ley establece. Si bien la administración debe tener cierta esfera de liber-

---

(10) Manuel Ma. Díez.—Derecho Administrativo.—Págs. 140-141.

tad, de autodeterminación en el examen de la conveniencia de la medida administrativa, esto es, en el ejercicio de sus facultades discrecionales, estas deben ser siempre esencialmente legales. El poder ejecutivo en ejercicio de su poder discrecional debe obrar con arreglo a la constitución, la ley y los reglamentos vigentes. Potestad Reglada implica la existencia de una norma jurídica que determina conjuntamente el momento, el contenido y la forma de actividad administrativa, que se convierte en discrecional cuando desaparece alguna de esas limitaciones".<sup>11</sup>

Como al principio apuntábamos el poder jerárquico, doctrinariamente se divide en ciertos poderes que vienen a determinar la eficacia y buena marcha de la actividad administrativa los cuales señalaremos a continuación:

**PODER DE NOMBRAMIENTO.**—Es la facultad que tienen los órganos superiores jerárquicamente, para designar unilateralmente a los titulares de los órganos que les son subordinados. Generalmente en nuestra organización ésta facultad corresponde al jefe del ejecutivo, salvo el caso que por virtud de una ley, o por delegación del mismo, puede atribuirse dicha facultad a órganos inferiores.

**PODER POR MANDAR.**—Consideramos que este poder tiene su fundamento en la potestad imperativa o de mando, que independientemente de que se puede aplicar a sujetos ajenos a la administración, necesariamente se hace sentir también en el orden interno con relación a los servidores de la administración, lo cual permite cumplir, a esta, con la finalidad encomendada. Este poder se puede definir como la facultad del superior para ordenar, o en su caso, obligar al cumplimiento de lo ordenado y exigir, cuando haya resistencia por parte del obligado, las responsabilidades en que éste incurra, ya que correlativamente con la facultad del superior de dar órdenes, existe el deber de obediencia del obligado, que anteriormente estudiamos. Las ordenes emanadas del órgano superior, por conducto de su titular, pueden tener un alcance general o individual; en el primer caso se habla de generalidad interna, o sea, que serán aplicables a un conjunto de funcionarios o

---

(11) Manuel Ma. Díez.—Derecho Administrativo.—Pág. 134.

agentes de la administración; y las segundas serán aquellas que en su contenido determinan específicamente a él o los sujetos que deberán acatarlas.

**PODER DE VIGILANCIA.**—Es el constituido por la facultad, siempre del superior jerárquico, para controlar la actuación de los subordinados al mismo, es decir, la manera de limitar la conducta de los inferiores cuando ésta se coloca al margen de lo ordenado para el buen funcionamiento de la administración. Este poder, discrecionalmente puede ejercerse en forma continua o bien únicamente en casos extraordinarios en que las irregularidades existentes reclamen un control especial.

**PODER DE REVISION.**—Es la facultad que tiene el superior jerárquico para anular, modificar o suspender un acto exteriorizado por un inferior, debido a que, como antes hemos visto, sea considerado por aquel como un acto ilegal o inoportuno.

**PODER DE DIRIMIR COMPETENCIAS.**—Opera este poder en los casos imprevistos, o debido a lagunas de la ley, ya que generalmente las disposiciones legales determinan las facultades y atribuciones propias de los distintos órganos de la administración, sin embargo, por motivos de insuficiencia de la ley, o mala interpretación de la misma, surgen conflictos que es preciso resolver. En estos casos, en virtud del principio de jerarquía corresponde al superior dirimir el conflicto, señalando la competencia de sus inferiores, otorgando la razón a quien le asiste.

**PODER DISCIPLINARIO.**—Pero sin duda que todas las facultades anteriormente vistas, no tendrían la eficacia necesaria sin la existencia de un poder sancionador, que permita a la administración castigar todo quebrantamiento al cumplimiento de los deberes correspondientes a los funcionarios y empleados públicos; y es entonces cuando aparece el poder disciplinario, cuyo campo de acción es precisamente la insubordinación, el incumplimiento o el cumplimiento deficiente de las disposiciones que norman la función pública.

Considerando lo anterior, y tomando en cuenta que es lo que constituye el centro de nuestro tema, a continuación lo estudiaremos con la mayor amplitud posible.

## DEFINICION DE PODER DISCIPLINARIO

El ejercicio de este poder comprende una multiplicidad de actos realizados por los superiores jerárquicos en grado más o menos elevado y es considerado, como un derecho subjetivo de la administración pública, el cual en ningún momento debe estar circunscrito a reglas precisas, sino únicamente a principios generales y siempre dentro del orden constitucional. Al decir que no debe estar sujeto a normas precisas, no hemos querido afirmar que las autoridades administrativas, que en cada caso puedan hacerlo efectivo, lo hagan en forma arbitraria, pues ese derecho subjetivo debe estar condicionado siempre a la existencia de un poder de exigir y a la obligación correlativa de ceder a la exigencia del mismo.

Se han elaborado distintas definiciones en la doctrina, respecto del poder disciplinario, pero consideramos que en el fondo de las mismas, coinciden los autores al considerar que es la garantía del cumplimiento de los deberes de funcionarios y empleados; citaremos algunas de ellas.

“La administración tiene la obligación de asegurar el correcto funcionamiento de los servicios a su cargo. Para lograrlo es menester que pueda exigir a los funcionarios el cumplimiento estricto de sus deberes y eventualmente sancionar a quienes cometan faltas. Dentro del régimen estatutario que regula la función pública, ese poder jurídico es de principio. Tal es el fundamento y la finalidad de las potestades disciplinarias de la administración”.<sup>12</sup>

“La potestad disciplinaria, potestad pública que tiene por objeto el mantenimiento por parte de los agentes públicos, de una conducta ajustada a los deberes que la función impone, fundada en la necesidad de un desenvolvimiento de las actividades administrativas, implica con relación al destinatario, una relación jerárquica”.<sup>13</sup>

Por su parte Bullrich lo define de la manera siguiente: “Disciplina administrativa es la sanción de los poderes de vigilancia de la administración sobre sus subordinados para garantizar el cumplimiento por estos últimos de las obligaciones de su cargo”.<sup>14</sup>

(12) Tratado de Derecho Administrativo.—Enrique Sayagues Laso.—Pág. 325.

(13) Derecho Administrativo.—B. Villegas Basavilbaso.—T. II, pág. 238.

(14) Principios Generales de Derecho Administrativo.—Rodolfo Bullrich.

“El poder disciplinario es la facultad que tiene el estado de aplicar a su personal que falta al cumplimiento de sus obligaciones, una cierta represión por las faltas que han cometido en el ejercicio de sus funciones o que puedan producir efectos sobre el ejercicio de las mismas”.<sup>15</sup>

Rasponi, en su obra *Il Potere Disciplinari*, lo define de la siguiente manera “La Potestad Sancionadora Disciplinaria se ha definido diciendo que es un poder de supramacía, dotado de facultades punitivas, del ordenamiento jurídico no soberano ni territorial”.<sup>16</sup>

Jeze, nos dice: “El poder disciplinario consiste esencialmente en la facultad reconocida a los agentes públicos superiores para castigar a los agentes públicos subordinados, cuando estos han cometido una falta de servicio. Se trata de una medida represiva y no preventiva”.<sup>17</sup>

FUNDAMENTO.—El poder disciplinario es propio a toda organización, ya sea de carácter público o privado, no siendo por lo tanto exclusivo de la administración pública, siendo un poder necesario para el correcto funcionamiento de toda organización, encontrando una mayor justificación dentro de la función pública, debido a los altos fines que les están encomendados.

Dentro de la doctrina, en relación con el fundamento del poder disciplinario se han elaborado distintas teorías, entre ellas, las estatutarias, la del acto condición, la de la concesión y la contractual, para esta última la vinculación jurídica que existe entre el servidor público y el estado es de carácter contractual, es decir, el fundamento del poder disciplinario descansa en el contrato mismo de servicio por el cual se contrae el deber de someterse a la disciplina por parte del superior jerárquico, según vimos anteriormente.

El poder disciplinario de la administración tiene su origen remoto en el imperium del estado, de igual manera que el poder penal y su fundamento inmediato radica en la necesidad para la

---

(15) Derecho Administrativo.—Andrés Serra Rojas.—Pág. 480.

(16) Cit. Manuel María Díez.—Derecho Administrativo.—Pág. 242.

(17) Gastón Jeze.—Principios Generales del Derecho Administrativo.—T. III Página 92.



administración de contar con un medio eficaz para lograr el cumplimiento de las obligaciones de sus servidores, lo anterior obedece a que la organización y funcionamiento propios, requieren que ella misma pueda controlar a sus miembros, sin la intervención de otras autoridades ajenas a la función administrativa, ya que de lo contrario, sufriría demoras en la aplicación de sanciones disciplinarias y en consecuencia graves trastornos internos que repercutirían en perjuicio de la comunidad.

Consideramos que el fundamento del poder disciplinario, radica en el vínculo o relación jerárquica que existe entre el servidor público por una parte y el estado por la otra, y que ese vínculo surge de la voluntad otorgada por el servidor público en donde contrae la obligación de someterse a la disciplina impartida por el superior.

NATURALEZA.— “Existe una variedad de criterios respecto a la naturaleza del poder disciplinario, existiendo autores que consideran que las sanciones disciplinarias son de naturaleza civil, que por lo tanto carecen del carácter público que pretende dárseles y que deben colocarse dentro del cuadro mismo del servicio, viniendo a ser un poder similar al que opera en el ámbito de las relaciones civiles, como ejemplo podemos citar las correcciones disciplinarias dentro de una fábrica o el poder que tiene el padre para corregir las faltas de su hijo, etc. Por el contrario, otros autores, (Otto Mayer, García Oviedo, etc.) afirman que el poder disciplinario es de carácter penal, pero que se diferencia del poder penal ordinario por la finalidad de la pena, pues la disciplinaria tiene un sentido preferentemente pedagógico, es instrumento de educación, con miras a asegurar la observancia de las normas de subordinación jerárquica y en cambio la sanción penal tiene una naturaleza ética, con miras a proteger un valor jurídico. Los de la primera corriente afirman que existe una diferencia fundamental entre el poder penal y el disciplinario en que el poder penal requiere necesariamente del poder del estado para que se intente la acción penal y por su parte el poder disciplinario obra con el derecho que cualquier sociedad civil tiene para sancionar las faltas de sus miembros. La segunda teoría niega el carácter civil de las relaciones entre la administración y sus empleados, fundándose en que el derecho civil no puede autorizar la superioridad exclusiva de

uno de los miembros de la relación, debido a que si lo permitiera, se rompería con el principio de igualdad que debe campear en las relaciones de tipo civil; consecuentemente es el poder del estado que fundamenta el poder penal el mismo que viene a ser la base del poder disciplinario; tanto en uno como en el otro, el estado actúa, haciendo efectivas sus facultades de imperio. La diferencia consiste en que la sanción penal se impone por autoridad judicial a través de un procedimiento regulado por la ley y considerando el hecho como delito; en tanto que para la sanción disciplinaria, la autoridad posee discrecionalidad suficiente para apreciar la falta, y la sanción aplicable; diferencia esta que tiende a desaparecer con la jurisdiccionalización que limite la libre intervención de esas autoridades mediante la creación en su caso de jurados especiales y previa determinación de las faltas y sus correspondientes sanciones, ya sea en leyes, reglamentos o estatutos. Podemos decir que no obstante que el poder disciplinario tiene cierta naturaleza de carácter penal, por cuanto reprime con sanciones la transgresión a los deberes, sus diferencias con el derecho penal son substanciales y podemos señalar las siguientes:

1.—En el derecho penal rige el principio *Nulla Poene sine lege*, en cambio en la potestad disciplinaria no se requiere de la determinación de los hechos punibles.

2.—La sanción penal se impone mediante acto jurisdiccional que hace cosa juzgada; en cambio la sanción disciplinaria siempre es un acto administrativo.

3.—La aplicación de la sanción penal es imperativa después de constatado el hecho punible. La sanción disciplinaria posee cierta discrecionalidad para imponer las sanciones.

4.—La sanción penal no excluye la disciplinaria, ni viceversa.

5.—En el derecho penal rige el principio de que nadie será juzgado dos veces por el mismo delito, lo que es inaplicable tratándose de actos que el derecho penal constituye como delitos, y que a su vez, constituye una falta disciplinaria, ya que se aplican ambas sanciones<sup>18</sup>.

Los autores que reconocen la naturaleza penal del poder disciplinario, agregan en refuerzo de su tesis, que en tanto que las

---

(18) Tratado de Derecho Administrativo.—Enrique Sayagues Laso.—Pág. 327.

faltas disciplinarias son faltas del servicio, perturbadoras del orden jurídico interno de la administración, los delitos o faltas penales repercuten en el orden externo, causando daños a la ordenación social del país.

Por el contrario, los opositores, dicen que el derecho penal solo se aplica cuando un hecho ha sido calificado como infracción por la ley, determinando la pena que le corresponde, en cambio en el régimen disciplinario, la discrecionalidad del superior puede determinar la aplicación de una sanción aún cuando no existen esas circunstancias. Finalmente, hacen valer el argumento de que tanto la sanción Penal como la disciplinaria son coexistentes, cuando el hecho de que se trate origina ambas responsabilidades.

## RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La transgresión de los deberes del servidor público, determina la responsabilidad del mismo, la cual puede consistir en la violación de una norma puramente disciplinaria sin más consecuencias, o bien puede causar un daño que trascienda fuera del ámbito de la administración, pudiendo hasta configurar un delito. Esta multiplicidad de efectos ocasiona las distintas clases de responsabilidad y que pueden ser: la disciplinaria, la civil y la penal que corresponden a las tres clases de sanciones aplicables a los funcionarios o empleados públicos que por su conducta se hacen merecedores a ellas y son: La sanción disciplinaria o administrativa, la civil o patrimonial y la penal.

Algunos autores señalan una responsabilidad más para los servidores públicos, la llamada responsabilidad política, en tal sentido el autor Sayagues Laso dice "ciertos funcionarios enfrentan una responsabilidad política. Esta alcanza a un grupo limitado de funcionarios, que se denominan corrientemente gobernantes. Su estudio pertenece al Derecho constitucional".

Como antes habíamos apuntado, las distintas responsabilidades no se excluyen a si mismas, sino que puede ser factible que un solo hecho del servidor público, genere tres tipos de responsabilidad y consecuentemente las correspondientes penas aplicables al hecho de que se trate; si la violación cometida únicamente alcanza al orden y disciplina internos de la administración, la responsabilidad será únicamente de carácter disciplinario, no así

cuando dicha violación trascienda más allá del ordenamiento disciplinario, bien por haberse afectado un patrimonio ajeno, caso en que surgiría la responsabilidad civil, o bien porque el acto realizado constituya un delito, surgiendo la responsabilidad penal.

La responsabilidad penal es aquella que surge cuando los servidores públicos, en el desempeño de su cargo realizan actos señalados por la ley como delitos, que solo pueden ser cometidos por personas que tienen esa investidura o por hechos en cuya comisión resulta un agravante la condición de agente público.

En nuestro derecho positivo encontramos la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, promulgada en acatamiento a lo dispuesto por el Art. 111 Constitucional, así como también el título décimo del código penal que se refiere a los delitos cometidos por funcionarios públicos, conteniendo dicho capítulo los siguientes delitos: Ejercicio indebido o abandono de funciones públicas (Art. 212); abuso de autoridad (Arts. 213, 214); coalición de funcionarios (Arts. 215, 216); cohecho (Arts. 217, 218); Peculado y concusión (Arts. 219 a 224), todos estos delitos en la doctrina reciben el nombre de "propios" por ser indispensable para su comisión la calidad de funcionario o empleado público; a diferencia de los llamados impropios, que son aquellos que cuando los comete un agente público, producen un agravante en la pena, como ejemplo podemos citar: Art. 128 que se refiere al delito de Espionaje; Art. 211 que se refiere a la Revelación de Secretos; Art. 266 bis que se refiere a la violación, todos ellos agravados cuando son cometidos por un funcionario o agente público.

La exposición de motivos de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, publicada el 21 de febrero de 1940, brillantemente determina el espíritu del legislador al crear esta ley, aunque en la práctica nunca haya tenido la aplicación deseada. Transcribimos algunos párrafos de dicha exposición:

"Ambos conceptos, limitación de atribuciones y responsabilidad, son en efecto, absolutamente necesarios dentro de una organización estatal; pues no se concibe que el Estado determine la norma de conducta a que deben sujetarse los individuos particulares que forman la nación, para hacer posible su convivencia den-

tro de un orden jurídico en que el derecho de cada uno está limitado por el derecho de los demás, así como establezca el tratamiento represivo que deben sufrir quienes lo alteren, y no fije, en cambio, cual deba ser su actitud frente a la conducta de los titulares del poder público que trastornen ese orden jurídico, ya sea en perjuicio del propio estado, ya en el de los particulares”.

“El ciudadano que sea escogido para desempeñar una función pública debe comprobar, por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerlo merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas, como medio, el más propio, para fincar un sólido concepto de responsabilidad y adhesión por parte del pueblo”.

“El Estado, por su parte, 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 prevadicatorios 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”.

“La actuación criminal de los malos funcionarios, cuando queda definitivamente 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 instituida para su beneficio, respetable y orientadora, que habrá de conducirlo al bienestar y al progreso, sino como un poder despótico y concupiscente que solo lo oprime y lo explota”.

“El capítulo de mayor novedad que contiene la Ley es el que se refiere a las investigaciones que deben practicarse y al procedimiento que debe seguirse cuando exista denuncia respecto al enriquecimiento inexplicable de los funcionarios públicos”.

“Es esta una delicada cuestión que el Gobierno de la República debe abordar con toda energía, para evitar que se consumen actos de esa naturaleza, que, a la vez que causa graves perjuicios a la economía, desprestigian a la administración pública y hieren profundamente el sentimiento popular; pues no debe tolerarse que dentro de un Gobierno Revolucionario que lucha vigorosamente por una equitativa distribución de la riqueza y mejoramiento, siempre en creciente, de las clases populares se formen al amparo de los puestos públicos fortunas cuantiosas que no tienen una explicación satisfactoria y si en cambio, permiten a quienes las disfrután, llevar una vida de contradicción constante con los principios que se pregonan”.

Es indiscutible que de aplicarse, efectivamente, el espíritu que el legislador tuvo al crear esta ley, nos encontraríamos en un país mejor gobernado. Sin embargo, es deplorable que la aplicación de esta ley se limite a sancionar empleados de ínfima categoría, encontrándose prácticamente en desuso para los altos funcionarios, lo cual impide alcanzar el desideratum para el cual fue promulgada.

Dentro del articulado de la Ley de responsabilidades, únicamente citaremos el artículo 5º y el 18, por estar íntimamente relacionados con el tema que venimos tratando. El artículo 5º determina en forma clara la concurrencia de distintas responsabilidades en el mismo acto: “La imposición de las sanciones a que se refiere esta ley por delitos o faltas oficiales, debe entenderse sin perjuicio de la reparación del daño, quedando expedito, en su caso, el derecho de la federación o de los particulares para hacerla efectiva o para exigir ante los tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubiese contraído el funcionario o empleado por daños y perjuicios, al cometer los hechos u omisiones que se le imputen. Esta responsabilidad será exigible, siempre que se comprueben los daños y perjuicios ocasionados con dichos actos u omisiones, aun cuando se absuelva al inculpado en el procedimiento penal”. Por lo que respecta al artículo 18 de la misma Ley, no obstante ser un tanto extenso, lo incluiremos en este trabajo para poder apreciar la variedad de delitos que en forma enunciativa, pueden cometer los empleados públicos. Dicho precepto dice lo siguiente:

ART. 18.—Son delitos oficiales de los funcionarios y empleado de la federación y del Distrito y Territorios Federales no comprendidos en el artículo 2º de esta ley:

I.—Aceptar un cargo público y tomar posesión de él sin reunir los requisitos que establezcan la Constitución o las leyes respectivas;

II.—Ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión para el que hayan sido electos o nombrados, sin haber tomado posesión legítima de él, o sin llenar todos los requisitos legales para ese efecto;

III.—Ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, después de saber que se ha declarado insubsistente su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido legalmente;

IV.—Continuar ejerciendo las funciones de su empleo, cargo o comisión, para el que fue electo o nombrado por tiempo limitado, después de haber expirado el término de su ejercicio;

V.—Abandonar, sin causa justificada, el empleo, cargo o comisión que desempeñen, sin haber renunciado, o antes de que les sea comunicada la admisión de su renuncia o se presente la persona que deba substituirlos;

VI.—Ejercer funciones inherentes a otro empleo, cargo o comisión distintas de las que legalmente les correspondan en el empleo, cargo o comisión para el que fueron electos o nombrados;

VII.—Coalizarse para tomar medidas contrarias a una ley, reglamento o cualquiera otra disposición de carácter general o impedir su ejecución, o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir, entorpecer o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas;

VIII.—Solicitar indebidamente dinero o alguna otra dádiva, o aceptar una promesa para sí o para cualquier otra persona, por hacer algo justo o injusto, o dejar de hacer algo justo relacionado con sus funciones;

IX.—Impedir la ejecución de una ley, decreto, reglamento, disposición de carácter general o de una resolución judicial, solicitando para el efecto el auxilio de la fuerza pública o empleando la que tengan bajo su mando;

X.—Ejercer violencia, sin causa justificada, en el ejercicio de sus funciones o en el desempeño de su cargo, a cualquiera persona

que intervenga en alguna diligencia; vejarla o insultarla, o emplear en sus resoluciones términos injuriosos u ofensivos contra alguna de las partes, personas o autoridades que intervengan en el asunto de que se trate;

XI.—Retardar o negar indebidamente a los particulares el despacho de sus asuntos, o la protección o servicio que tengan obligación de prestarles, o impedir la presentación de sus promociones o retardar indebidamente el curso de que deban darles.

XII.—Abstenerse de ejercitar la acción penal, cuando sea procedente conforme a la Constitución y a las leyes de la materia, en los casos en que la ley les imponga esa obligación;

XIII.—Abstenerse de hacer ante cualesquiera autoridades, con la debida oportunidad, las promociones que legalmente sean procedentes, en los casos en que deban hacerlas con arreglo a la ley, siempre que de esa omisión resulte daño o perjuicio a la Federación, al Distrito o algún Territorio Federal, al interés social o a alguna persona.

Si no resultare daño o perjuicio a alguno, la omisión se considerará como falta oficial;

XIV.—Negarse bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley, a tramitar o resolver algún asunto que sea de su competencia;

XV.—Negar, indebidamente, los encargados de las fuerzas públicas, el auxilio que les solicite legalmente una autoridad civil;

XVI.—Dar a los caudales del erario que tengan a su cargo, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados, o hacer un pago indebido;

XVII.—Hacer uso de su autoridad para obligar a sus subordinados a que les entreguen fondos, valores o cualquiera otra cosa que se haya confiado a éstos, y se los apropien o dispongan de ellos indebidamente por interés privado, sea en su favor o de cualquiera otra persona;

XVIII.—Obtener, bajo cualquier pretexto, para sí o para cualquiera otra persona, parte de los sueldos de un subalterno, dádivas u otro servicio;

XIX.—Recibir en el establecimiento de detención que tengan a su cargo, a alguna persona detenida o presa sin los requisitos legales, o la mantengan privada de su libertad sin dar parte a la autoridad respectiva;



XX.—Abstenerse de hacer la consignación que corresponda, con arreglo a la ley, de alguna persona que se encuentre detenida a su disposición como presunta responsable de algún delito;

XXI.—Favorecer la evasión de un detenido, procesado o sentenciado, o ponerlo en libertad sin tener facultad para ello, o sin que sea procedente, con arreglo a la ley;

XXII.—No hacer cesar la privación indebida de la libertad de alguna persona, en los casos en que estuviere en sus atribuciones;

XXIII.—No denunciar ante su superior jerárquico, o ante la autoridad que en su caso corresponda, la privación ilegal de la libertad de alguna persona de que tuviere conocimiento;

XXIV.—Exigir por sí, o por medio de otra, a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa, a sabiendas de no ser debidos, o en mayor cantidad que la que señale la ley;

XXV.—Aprovechar el poder o autoridad propios del empleo, cargo o comisión que desempeñen, para satisfacer indebidamente algún interés propio o de cualquiera otra persona.

XXVI.—Procurar la impunidad de los delitos o faltas oficiales de que tengan conocimiento haber cometido o estar cometiendo sus respectivos subalternos en el ejercicio de sus funciones, o en el desempeño de sus respectivos cargos, absteniéndose de denunciar los hechos o entorpecer su esclarecimiento;

XXVII.—Distraer de su objeto, para usos propios o ajenos, el dinero, valores, fincas o cualesquiera otras cosas pertenecientes a la Federación, al Distrito Federal o a algún Territorio, a un Estado, a un municipio o a un particular, si los hubiese recibido, por razón de su encargo, en administración, en depósito o por cualquiera otra causa.

Es aplicable la disposición anterior, a toda persona encargada de un servicio público, aunque sea en comisión por tiempo limitado y no tenga el carácter de funcionario;

XXVIII.—Tolerar la apertura o funcionamiento de planteles particulares en los que se imparta educación primaria, secundaria o normal, sin satisfacerse previamente los requisitos señalados por el artículo 3º constitucional, u ordenar, sin causa justificada, la clausura de establecimientos educativos;

XXIX.—Imponer limitaciones generales a la libertad del trabajo, que no estén autorizadas por el artículo 4º constitucional;

XXX.—Prohibir a un individuo que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, cuando la ley no autorice esa prohibición;

XXXI.—Expedir un título que autorice para ejercer determinada profesión, sin estar satisfechos los requisitos que para ello exijan las leyes;

XXXII.—Privar a un individuo del producto de su trabajo, sin que medie resolución judicial. No se considerarán como delictuosas la retención de parte de los salarios y sueldos, para el pago de cuotas sindicales, ni las deducciones a los emolumentos de los servidores públicos que estén destinadas a la formación del fondo de pensiones;

XXXIII.—Obligar a un individuo a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, fuera de los casos autorizados por el artículo 5º constitucional;

XXXIV.—Tolerar el funcionamiento de órdenes monásticas, cualquiera que sea su denominación u objeto;

XXXV.—Coartar la libertad de imprenta garantizada por el artículo 7º constitucional, cualquiera que sea el medio o procedimiento a que se recurra para impedir el ejercicio de ese derecho o para obstaculizar la libre circulación o distribución de prensa periódica;

XXXVI.—Volver nugatorio el derecho de petición, no comunicando por escrito al peticionario el resultado de su gestión, dentro de los treinta días siguientes a la presentación de la solicitud;

XXXVII.—Establecer limitaciones al derecho de asociación y reunión garantizado por el artículo 9º constitucional, sea prohibiendo determinada asociación o reunión, bien imponiéndola como obligatoria;

XXXVIII.—Ordenar que se prive a una persona de la vida, sin que medie juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho;

XXXIX.—Dictar sentencia en un proceso criminal, imponiendo, por analogía o mayoría de razón, alguna pena que no esté

decretada en una ley exactamente aplicable al caso de que se trate;

XL.—Ordenar la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena corporal;

XLI.—No otorgar inmediatamente que se solicite la libertad caucional, cuando proceda legalmente;

XLII.—Compeler al acusado a declarar en su contra, usando la incomunicación o cualquiera otro medio;

XLIII.—No tomar al acusado su declaración preparatoria dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación a la justicia, u ocultarle el nombre de su acusador, la naturaleza y causa de la acusación o el delito que se le atribuye;

XLIV.—No dictar auto de formal prisión o soltura de un detenido como presunto responsable de un delito, dentro de las setenta y dos horas siguientes a su consignación;

XLV.—Dictar cualquier auto, providencia o resolución manifiestamente injustos en un proceso penal;

XLVI.—Prolongar la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso;

XLVII.—Prolongar la prisión o detención de un individuo por falta de pago de honorarios de defensores, por cualquier prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil, de reparación de daño o algún otro motivo análogo;

XLVIII.—Imponer al infractor de los reglamentos gubernativos o de policía, un arresto por más de 36 horas, o permutar la falta de pago de la multa que se le hubiere impuesto por una detención mayores de 15 días;

XLIX.—Imponer al jornalero u obrero que infringiere los reglamentos gubernativos o de policía, una multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana;

L.—Imponer gabelas o contribuciones en las cárceles;

LI.—Demorar el cumplimiento de las providencias judiciales o administrativas, en las que se ordene poner en libertad a un detenido;

LII.—Practicar cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la ley y sin que medie orden de autoridad competente;

LIII.—Registrar la correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, retenerla o demorar injustificadamente su entrega;

LIV.—Expropiar los bienes de una persona sin que lo demande la autoridad pública, o sin seguirse las formalidades prescritas por la ley;

LV.—Afectar la pequeña propiedad agrícola en explotación, a título de dotación de ejidos;

LVI.—Emplear la violencia o la intimidación para impedir a un senador o diputado su asistencia a una sesión del cuerpo colegiado de que forme parte, o coartar, por los mismos medios, la libre manifestación de sus opiniones o de su voto;

LVII.—Abrir un procedimiento criminal contra un alto funcionario de la Federación sin habersele desaforado previamente, con sujeción a las formalidades prescritas en esta ley;

LVIII.—Abstenerse, por morosidad, de promover las investigaciones de los delitos de que tuvieren conocimiento, cuando la ley les imponga esta obligación;

LIX.—Dejar de fallar, dentro del término legal, los asuntos sometidos a su jurisdicción;

LX.—Efectuar cualquier pago de sueldos o emolumentos, sin que el interesado haya comprobado debidamente que tiene los requisitos que la ley exige para el desempeño del cargo para el que fue nombrado;

LXI.—Conocer los asuntos para los cuales tengan impedimento legal, sin hacerlos valer ante la autoridad que deba admitirlo o calificarlo;

LXII.—Abstenerse o negarse a conocer de los asuntos de su competencia, sin tener impedimentos legal para ello;

LXIII.—Desempeñar algún otro empleo oficial, o un puesto o cargo particular que la ley le prohíba;

LXIV.—Desempeñar por sí o por interpósita persona, en contravención de la ley, la profesión que se tenga, cuando le esté vedado su ejercicio por el empleo, cargo o comisión que desempeñe;

LXV.—Dirigir o aconsejar a las personas en los asuntos de que conozcan y que deban resolver en ejercicio de sus funciones;

LXVI.—No cumplir cualquiera disposición que legalmente

les comunique su superior, o por acuerdo u orden del mismo, sin causa fundada para ello;

LXVII.—Dictar o emitir una resolución o providencia de trámite, pronunciar sentencias o laudos definitivos injustos, con violación expresa de algún precepto terminante de la ley o manifiestamente contrario a las constancias del expediente o al veredicto de un jurado;

LXVIII.—Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan daño o concedan alguna ventaja indebida a alguno de los interesados, o a cualquiera otra persona;

LXIX.—Tratar, en el ejercicio de su cargo, con ofensa, desprecio o deshonestidad a las personas que asistan a su oficina;

LXX.—Retardar o entorpecer maliciosamente, o por negligencia o descuido, el despacho de los asuntos de su competencia;

LXXI.—Ejecutar cualquiera otro acto arbitrario o atentatorio a los derechos garantizados por la Constitución o por las leyes federales respectivas;

LXXII.—Los demás actos y omisiones definidos y sancionados por las leyes especiales respectivas como delitos o faltas oficiales, en todas las ramas de la administración pública, continúan en vigor para los efectos de la presente, en todo cuanto no se opongan a las disposiciones de ésta.

Por lo que se refiere a las sanciones aplicables a estos delitos, son las consistentes en privación de la libertad multa que varía de acuerdo con la fracción aplicable del artículo 19, del ordenamiento que analizamos.

Por lo que se refiere a la responsabilidad civil, esta surge cuando el servidor público en el ejercicio de su cargo llega a lesionar el patrimonio del estado, con un acto u omisión o que sin llegar a ser delictuoso, hace nacer la responsabilidad civil de dicho sujeto.

Esta responsabilidad, tiene su origen en la inobservancia de los deberes que el servidor público, con motivo de la relación de empleo, tiene necesidad de cumplir, independientemente de la sanción disciplinaria aplicable, así como de la sanción peñal, en su caso, que proceda. Lo anterior se funda en el más elemental prin-

cipio de justicia de que toda persona que por su culpa cause daño a otra, está obligada a la reparación correspondiente.

Consideramos que para que esta responsabilidad surja, debe existir la culpa personal del agente, teniendo como origen las llamadas dentro de la doctrina debilidades, pasiones e imprudencias humanas, marcándose en el hecho realizado, una finalidad ajena a la perseguida por la administración.

Generalmente este tipo de responsabilidad, ocurre en relación con los servidores públicos que dentro del ejercicio de su función manejan fondos del estado, exigiéndose en nuestra Legislación como medida preventiva, el otorgamiento de fianzas por el titular del cargo antes de tomar posesión del mismo.

El maestro Serra Rojas nos dice: "que todo menoscabo en el patrimonio del Estado debe repararse civilmente. Corresponde a la legislación administrativa fijar la naturaleza de esta acción y los procedimientos para hacerlos efectivos. Esta responsabilidad se traduce por lo regular, en la indemnización de daños y perjuicios. Los funcionarios con manejo de fondos deben otorgar garantías por los perjuicios pecuniarios que sufra el Estado. Meritoria es la expedición de la Ley sobre el servicio de vigilancia de Fondos y Valores de la Federación. El Art. 1 indica: "Se crea el servicio de vigilancia de fondos y valores de la Federación que tendrá por objeto comprobar en los términos de esta ley, el funcionamiento adecuado de las Oficinas que recauden, manejen, administren o custodien, fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal y el cumplimiento de las obligaciones que a este respecto incumben a los funcionarios, empleados y agentes federales. Las disposiciones de esta Ley se aplicarán en el caso de las oficinas manejadoras de fondos de los poderes Legislativo y Judicial, de acuerdo con las normas que rijan su funcionamiento".

"Sin embargo la doctrina precisa que la responsabilidad civil de los funcionarios no puede ser tan absoluta como la de los simples particulares, porque el particular obra por su cuenta y el funcionario en ejercicio de sus funciones. El funcionario tiene que actuar en un mundo de disposiciones diversas, que hace a veces excusable su culpa; cualquier hecho administrativo por sencillo que sea puede tener consecuencias incalculables, finalmente una

responsabilidad demasiado pesada paralizaría la iniciativa del funcionario".<sup>19</sup>

Por lo que toca a la responsabilidad administrativa, podemos decir que surge cuando el servidor público incurre en faltas a sus deberes que tiene con motivo de la relación que existe entre el mismo y la administración, es decir, dentro de la función que desempeña, ocasionando un quebrantamiento en el orden interno de la administración, sin que este trascienda al orden social, aunque en forma mediata e indirecta ese quebrantamiento se haga sentir en el exterior.

Esta responsabilidad es la más común para el servidor público, sin que, como antes apuntamos, pueda excluir a las otras dos responsabilidades; es la que actualiza las facultades de la administración para aplicar el poder disciplinario.

Es necesario para que esta responsabilidad se origine, la calidad de servidor público y la falta a los deberes que como tal le incumban, lo cual consecuentemente trastorne la disciplina, la moral o el buen funcionamiento del servicio, ya sea en forma leve o grave, lo que determinará la sanción aplicable; si el sujeto responsable ha dejado de ser agente público, surgirá otro tipo de responsabilidad pero no administrativa.

Por lo que se refiere a la concurrencia de las distintas responsabilidades, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido la tesis de la independencia de las mismas, y podemos citar en afirmación de lo anterior la ejecutoria contenida en el Tomo XCII, pág. 25, en cuyo considerando III dice: "El agravio que hace valer la Tesorería de la Federación es fundado, puesto que el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación hace independientes entre sí las responsabilidades penales y administrativas de funcionarios, empleados y agentes de la Federación que tengan manejo de fondos, por lo tanto, el Juez de Distrito no debió estimar que bastaba la existencia de un acto firme de sobreseimiento en el proceso criminal, para concluir que no puede haber responsabilidad administrativa. Si ésta existe o no, es cosa que debe resolver la autoridad administrativa".

---

(19) Derecho Administrativo.—Andrés Serra Rojas.—Págs. 491 y siguientes.

## LA SANCION DISCIPLINARIA Y SU CLASIFICACION

El autor Gastón Jeze nos dice al respecto: "Resulta contrario a la idea esencial en que se fundamenta el poder disciplinario, definir estrictamente la falta disciplinaria y aplicar tal pena a tal falta. Entonces deberá siempre dejarse a la jurisdicción disciplinaria amplios poderes de apreciación, tanto para la determinación de la falta como para la sanción, poderes que no existen en materia represiva penal; o bien descomponer el poder disciplinario en dos instituciones: a).—El poder discrecional del jefe de servicio para las sanciones menos graves; b).—Jurisdicción disciplinaria para las faltas graves con sanciones más severas".<sup>20</sup>

Dentro de la aplicación de la sanción disciplinaria, doctrinariamente se han señalado tres casos que pueden presentarse.

1.—Cuando existe una ley disciplinaria y la transgresión cometida esta prevista en la misma.

2.—Cuando existiendo la ley disciplinaria, la transgresión que se comete no está prevista; y

3.—Cuando no existe ninguna Ley disciplinaria.

En el primer supuesto, consideramos que no puede presentarse mayor problema, salvo el de interpretación, y se aplicará la sanción en los términos previstos que procedan; por lo que toca al segundo la sanción aplicable, se buscará por analogía con la que tenga mayor similitud según el caso; El problema puede presentarse en la tercera hipótesis y es donde la administración debe hacer uso de su poder discrecional, pero sin llegar al abuso de ese poder y respetando siempre las garantías constitucionales.

Las sanciones disciplinarias, según hemos visto, tienen como objeto reprimir las transgresiones a las obligaciones de los servidores públicos, ahora bien, no todas las transgresiones tienen la misma gravedad, por lo tanto, las sanciones deben ser distintas según se trate de una transgresión más o menos grave. La doctrina establece una clasificación respecto de las sanciones disciplinarias

<sup>(20)</sup> Principios Generales de Derecho Administrativo.—Gastón Jeze.—T. III. Págs. 110 y siguientes.



agrupándolas en dos grandes ramas: las correctivas y las depurativas; las primeras, como su nombre lo indica, tienen por finalidad corregir la conducta de los servidores públicos; las segundas tienen una aplicación más restringida, ya que solo proceden en casos de violaciones graves y tienen como objeto eliminar a los malos elementos de la función pública.

De acuerdo con su naturaleza las sanciones disciplinarias pueden ser morales, pecuniarias y profesionales. Las primeras tienen por objeto elevar la dignidad personal del empleado, lo que en forma mediata repercutirá en beneficio del servicio; Las pecuniarias afectan el patrimonio del empleado, siempre en forma proporcional y de acuerdo con lo estipulado en la ley; y las profesionales son las que privan al empleado de algún beneficio que se derive de su profesión, como en el caso de la pérdida de un puesto en el escalafón, al que tenía derecho el transgresor.

Podemos enumerar como sanciones correctivas las siguientes: Amonestación o represión, Apercibimiento, censura, Privación del derecho al ascenso, traslado, multa o reducción de sueldo, arresto suspensión, pérdida de los derechos jubilatorios; y como sanciones depurativas podemos señalar la destitución o cesantía. Trataremos de vertir el concepto de cada una de ellas.

1.—Amonestación o represión.—Significa advertir o prevenir al servidor público, que evite alguna cosa, por vía de corrección disciplinaria. Es un llamado de atención que reviste el carácter de simple reprimenda.

2.—Apercibimiento.—Se dice en la doctrina que es una amonestación calificada, es decir con cierto agravante, ya que siempre va precedido de una amonestación y tiene por objeto prevenir al reincidente de las posibles consecuencias de su conducta.

3.—Censura.—Es la reprobación que el superior jerárquico autorizado, efectúa en relación con ciertos actos del inferior, llevando la finalidad de que dichos actos no sean repetidos.

4.—Privación del derecho al ascenso.—Es la sanción que al aplicarse trae como consecuencia la pérdida del derecho al ascenso que dentro del escalafón conservaba a su favor el transgresor.

5.—Traslado.—Es un acto que incluso puede ser solicitado al superior por el servidor público, pero que en determinadas circunstancias reviste el carácter de sanción disciplinaria y consiste

en hacer pasar a un empleado de un cargo a otro de la misma categoría pero con diferente ubicación.

6.—Multa o reducción de sueldo.—Es la sanción que como consecuencia trae una reducción en las percepciones del infractor. Su aplicación es restringida y debe ser en forma proporcional y en atención a la gravedad de la infracción cometida.

7.—Arresto.—Actualmente se encuentra en desuso, debido a que su aplicación trae como consecuencia la privación de la libertad por una falta disciplinaria y consideramos que en un régimen de Derecho como el nuestro, su aplicación sería violatoria de las garantías constitucionales.

8.—Suspensión.—Es una fuerte corrección que priva al agente público, durante cierto tiempo, de su empleo y consecuentemente de sus respectivas percepciones; esta sanción coloca al servidor público al borde del cese, lo cual le obliga a corregir su conducta si desea conservar su empleo.

9.—Pérdida de los derechos jubilatorios. — Para las faltas graves, tales como en las que incurren los funcionarios que habiendo atentado en contra de la administración pública, han sido procesados penalmente, suele aplicarse como sanción disciplinaria la pérdida de los derechos jubilatorios, con base en que, quien ha causado daños a la administración, no debe tener en contra de la misma ningún derecho que ejercer.

10.—Destitución.—Es una de las sanciones disciplinarias más graves que se aplican a los servidores públicos y como consecuencia destruye el vínculo jurídico que dio nacimiento al desempeño del cargo, imposibilitando al culpable para el desempeño de cualquier otro empleo dentro de la administración.

11.—Cesantía.—Es una sanción disciplinaria muy semejante a la anterior, con la diferencia que el sujeto cesado, aunque ha sido separado definitivamente del cargo que desempeñaba, no está impedido para ocupar un nuevo empleo dentro de la esfera administrativa.

En nuestra legislación las sanciones disciplinarias han sido reglamentadas tanto por la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado como por los reglamentos de Condiciones Generales de Trabajo de las distintas unidades burocráticas, estableciendo expresamente la primera, con fundamento en la Fracción

XII del Art. 123-B Constitucional, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de los conflictos que surjan entre la Administración y sus servidores. Así el Art. 124 de la referida ley delimita la competencia del tribunal de la manera siguiente:

I.—Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia y sus trabajadores;

II.—Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;

III.—Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;

IV.—Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y

V.—Efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo.

Consideramos que dentro de la fracc. I citada se encuentra señalada la facultad disciplinaria; expondremos un breve resumen de las faltas y sus respectivas sanciones, consignadas en la diversidad de normas disciplinarias existentes en los reglamentos de Condiciones Generales de Trabajo de las distintas Unidades Burocráticas, claro está, en relación y con fundamento en la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

A).—Faltas leves de disciplina, desatención en el desempeño de sus funciones u omisiones que no reporten mayores perjuicios, se castigan con amonestaciones, censuras y apercibimiento, entendidas estas sanciones como severas advertencias al trabajador.

B).—Faltas leves pero de mayor gravedad que las anteriores, por ejemplo: acumular sanciones de las enumeradas en el inciso anterior; continuos retrasos o faltas de asistencia no justificados; notorio descuido en el trabajo; desobediencia oportuna en las órdenes de traslado; falta de atención al público o a sus compañeros de trabajo; no dedicar las horas de trabajo a lo encomendado o abandonar éste sin el permiso correspondiente; indiscreción respecto de los asuntos de oficina, siempre que no sean trascendentales, de lo contrario la sanción se agrava; no tratar de lograr la armonía entre las dependencias de una Secretaría y las demás autoridades oficiales; no registrar su domicilio particular en el departamento de personal o no avisar en caso de cambio del mis-

mo; dedicar el tiempo de labores para hacer propaganda de cualquier índole; asistir al trabajo bajo efectos de bebidas embriagantes o drogas enervantes; no desarrollar las actividades oficiales y culturales que fije la Secretaría. A este tipo de faltas se les castiga con sanciones tales como las notas malas y de demérito, quedando asentadas en el expediente personal del infractor en forma permanente, lo que viene a repercutir en contra de sus derechos escalafonarios.

C).—Aún de mayor gravedad que las anteriores, debido a su mayor trascendencia en el buen funcionamiento del servicio son las siguientes: acumulación de notas malas, impuestas por retardos o faltas injustificadas de asistencia; Retraso considerable en el trabajo por evidente falta de actividad del trabajador; no hacer entrega de los fondos, valores o bienes, cuya administración o cuidado esté a su cargo, antes de abandonar el mismo en caso de remoción; no comunicar las irregularidades del servicio de las cuales tenga conocimiento, a su superior jerárquico; aceptar del público gratificaciones u obsequios, o peor aún solicitarlos; Dar preferencia u obstaculizar el trámite o resolución de asuntos en el despacho de los mismos; Firmar por otra persona o permitir que le firmen las listas de asistencia. A este tipo de infracciones se les castiga con sanciones tales como la suspensión y la multa.

D).—Otro renglón está representado por faltas cometidas por el servidor público al reincidir en :faltas de disciplina leves; indiscreciones no transcendentales; descuido en el desempeño de su trabajo; descortesía con el público; no procurar la armonía entre las dependencias oficiales; permanecer en las oficinas después de las horas laborables; no reportar el domicilio o cambio del mismo; llevar a cabo colectas para festejar o agasajar a determinada persona; hacer préstamos con interés al personal de la Secretaría; celebrar rifas o compraventas en horas laborables; en tales casos la sanción aplicable consiste en trabajo extraordinario que nunca podrá exceder de lo señalado por la ley en condiciones normales. La misma sanción se aplica a los que en cualquier forma que lo hagan, alteren o falsifiquen una orden de salida personal de las oficinas, cheque intencionalmente la tarjeta de asistencia de otro o induzca a otra persona a que cheque la suya.

E).—La sanción de traslado que generalmente obedece a un mejoramiento del servicio, se aplica por las mismas causas señaladas en el inciso anterior, pero además, porque el trabajador menoscabe su reputación con una conducta escandalosa; por no mantener al corriente su trabajo o no realizarlo con esmero y eficacia; por ser procurador de particulares en asuntos relacionados con la Secretaría a que pertenece, aún haciéndolo en horas fuera de servicio; por no residir en el territorio Nacional, cuando las oficinas de su adscripción estén ubicadas en el mismo.

F).—Por lo que se refiere al cese, consideramos que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su Art. 46 fracción V, establece en forma limitativa los casos en que puede ser aplicado y al efecto señala los siguientes:

a).—Cuando el trabajador incurriere en falta de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de ellos, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

b).—Cuando faltare por más de tres días a sus labores sin causa justificada.

c).—Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinarias, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

d).—Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

e).—Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

f).—Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.

g).—Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores.

h).—Por concurrir habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

i).—Por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.

j).—Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

Por lo que se refiere a la aplicación de las distintas sanciones disciplinarias, la autoridad competente puede ser distinta según se trate de la sanción aplicable, en relación con su gravedad podemos formar tres grupos: Dentro del primero quedarían colocadas las sanciones leves que encierran un castigo meramente moral y que no trascienden en perjuicio de los derechos de los servidores públicos, como por ejemplo: los extrañamientos y las amonestaciones; respecto de estas sanciones resulta lógico que no se exige un procedimiento complicado, basta con que el órgano competente (en estos casos jefes de oficina, jefes de dependencias o superiores jerárquicos del trabajador) redacte la decisión y la comunique al interesado. Art. 61 del Reglamento de condiciones generales de trabajo del Departamento Agrario; 96 del de Salubridad y Asistencia.

En el segundo grupo se consideran aquellas sanciones disciplinarias, que no obstante que no privan de derechos al trabajador, si constituyen una afectación de los mismos, modificando la situación personal del servidor público, por ejemplo: la imposición de notas malas o de demérito, que mientras existan significan un obstáculo para un mejor empleo o remuneración económica superior; así también el traslado, la suspensión temporal y el trabajo extraordinario, reportan un evidente perjuicio al trabajador cuando le son aplicados como sanciones.

Es natural que dentro de este segundo grupo el procedimiento para la aplicación de las sanciones permita al infractor una defensa efectiva de sus derechos. Los reglamentos de condiciones generales de trabajo, en su mayoría no determinan un procedimiento adecuado, ya que solamente disponen que las sanciones pertenecientes a este segundo grupo, serán aplicadas por la Dirección General de Administración o por el Departamento de personal de la Unidad Burocrática correspondiente, concediendo derecho al inculpado para inconformarse ante el jefe que haya propuesto la sanción, después de que ésta ha sido aplicada; sin embargo existen excepciones como en el caso del reglamento de condiciones Generales del Departamento Agrario que para la suspensión y la imposición de notas malas, exige la comprobación de las faltas que dieron origen a dichas sanciones.

Dentro del tercer grupo, encontramos a las sanciones más

graves como son la destitución y el cese, ambas con la consecuencia de separar al agente público del cargo en que venía prestando sus servicios y por tanto pérdida de todos los derechos que otorga la ley; Considerando el grave perjuicio que resulta en contra del trabajador, es perfectamente justificado que para la aplicación de este tipo de sanciones, se exija un procedimiento dentro del cual se cumpla con lo dispuesto por el Art. 14. Constitucional, es decir, en el cual se cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento, oyendo al trabajador en su defensa, recibiendo las pruebas que ofrezca, y se dicte una sentencia congruente con las cuestiones controvertidas.

La aplicación de estas sanciones debe ser demanda por la Administración ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y este determinará la procedencia o improcedencia de las mismas en el caso concreto de que se trate.

Los Reglamentos de condiciones generales de trabajo, coinciden más o menos en su contenido, dado que deben ajustarse a la ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, de acuerdo con lo señalado expresamente en el artículo 88 de dicha ley, por lo tanto analizaremos el Reglamento Interior que fija las condiciones generales de trabajo en el Departamento del Distrito Federal, transcribiendo los artículos que consideremos de interés, relacionados con el presente trabajo.

El artículo 10. dice “La relación jurídica de trabajo entre el Departamento del Distrito Federal y sus trabajadores se regirá por el Estatuto jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, por la ley Federal de Trabajo, como supletoria de aquel, y por las disposiciones contenidas en el presente reglamento”.

Cabe hacer notar, que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 87 de ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, este tipo de reglamentos, debe ser fijado por los titulares de la dependencia respectiva, oyendo, aunque no dice en que medida, al sindicato correspondiente, lo cual nos hace pensar que existe cierta semejanza con la celebración de un contrato colectivo de derecho del trabajo.

Artículo 23. “El jefe del Departamento del Distrito Federal, oyendo al comité ejecutivo del sindicato de trabajadores al

servicio de esta dependencia, fijará cada año las condiciones de trabajo que deben regir durante el ejercicio anual correspondiente. El acuerdo respectivo deberá publicarse precisamente dentro de los quince días primeros del mes de Enero de cada año, en la inteligencia de que la falta oportuna de publicación dará a entender que continuarán rigiendo las condiciones fijadas para el período anterior”.

El anterior precepto, contiene a la vez semejanza con lo que en derecho del trabajo se conoce como revisión del contrato colectivo. Insistimos en que hablamos únicamente de semejanza, ya que en el reglamento de condiciones generales, el sindicato únicamente es oído, es decir, opina, y por tanto, no tiene la fuerza de hacer valer sus pretensiones.

Artículo 56. “Las sanciones que el Departamento del Distrito Federal puede imponer a los trabajadores que incurrieron en falta de cumplimiento a sus obligaciones, consistirán en:

- I.—Notas malas en las hojas de servicio;
- II.—Extrañamientos y amonestaciones verbales o escritas.
- III.—Suspensión del empleo, cargo o comisión en los casos autorizados por el Estatuto de los Trabajadores; y
- IV.—Cese en los términos del propio Estatuto”.

Consideramos que el artículo anterior, es justamente, el fundamento inmediato de derecho positivo, del poder Disciplinario dentro del Departamento del Distrito Federal.

Artículo 58. “Para los efectos de sancionar la falta de puntualidad a las labores, así como la falta de asistencia a las mismas, se establecen las siguientes reglas;

a).—Todo empleado que se presente a sus labores después de transcurridos los diez minutos de tolerancia que concede este reglamento, pero sin que el retardo exceda de los veinte minutos, será sancionado con una nota mala por cada cuatro retardos en un mes;

b).—El empleado que se presente a sus labores después de que hayan transcurrido los primeros veinte minutos siguientes a los diez de tolerancia, pero sin exceder de los treinta será sancionado con una nota mala por cada uno de esos retardos;



c).—Transcurridos los treinta minutos de que habla el inciso anterior, después de la hora fijada para la iniciación de las labores, no se permitirá a ningún empleado registrar su asistencia, por considerarse el caso como falta injustificada. El trabajador que se encuentre en este caso no tendrá derecho a percibir el salario correspondiente a la jornada de trabajo no desempeñada.

d).—El empleado que acumule cinco notas malas por los retardos en que incurra, computados en los términos de los incisos anteriores, será sancionado con un día de suspensión, sin obligación de labores durante el día por el que haya sido suspendido, pero sin derecho a percibir el salario correspondiente;

e).—El empleado que haya acumulado siete suspensiones en el término de un año, motivadas por impuntualidad en la asistencia será sancionado con el cese del empleo que desempeña, sin responsabilidad para el estado;

f).—La falta injustificada del trabajador a sus labores, lo priva del derecho de reclamar el salario correspondiente a la jornada de trabajo no desempeñado;

g).—Sin perjuicio de lo establecido en el inciso que antecede, cuando las faltas sean consecutivas se impondrá al empleado: por dos faltas, el importe del salario correspondiente y amonestación por oficio; por tres faltas el importe del salario que dejó de devengar durante los días faltados y un día de suspensión; por cuatro faltas el importe del salario correspondiente a los días que dejó de concurrir y dos días de suspensión; por cinco faltas, consecutivas se sancionará al empleado con el cese por abandono de empleo;

h).—Si las faltas no son consecutivas se sancionará al empleado en los siguientes términos: hasta cuatro faltas en dos meses, con amonestación por escrito, sin derecho a cobrar el importe de los días no trabajados; hasta seis faltas en dos meses, tres días de suspensión, sin derecho a cobrar el impuesto del salario correspondiente a los días no laborados injustificadamente, ni el de los constitutivos de la sanción; por trece a dieciocho en seis meses, siete días de suspensión, impuestos en las mismas condiciones de que se hace referencia en el párrafo anterior.

i).—Las sanciones en que incurran por retardos o faltas injustificadas de asistencia los trabajadores que prestan sus servicios en dependencia del Departamento del Distrito Federal, sujetas a horarios alternos, tales como juzgados calificadoros, Dirección de acción social, delegaciones, etc., se computarán y aplicarán de conformidad con las normas específicas que para cada caso establecerá el jefe del Departamento, oyendo la opinión del comité ejecutivo del sindicato de trabajadores en el acuerdo anual que fije las condiciones de trabajo”.

Sin duda que todas las anteriores sanciones tienden a un mejor desempeño de la función pública tomando en cuenta el factor puntualidad, naturalmente que las contenidas en los incisos e) y parte final del g) deberán ser consecuencia de resolución dictada por el Tribunal Federal de conciliación y arbitraje.

Artículo 63.—“Serán motivo de suspensión de un trabajador hasta por seis meses, las siguientes faltas:

a).—Incurrir en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros dentro de las horas de servicio, y por falta de honradez y probidad en el mismo;

b).—Faltar más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada;

c).—Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo;

d).—Cometer actos inmorales en los sitios de trabajo;

e).—Revelar asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo del trabajo o relacionado con el mismo;

f).—Ejecutar actos e incurrir en omisiones que puedan poner en peligro la seguridad del taller, oficina o dependencia donde presta sus servicios el trabajador, o la de las personas que ocurren habitual u ocasionalmente a los mismos locales, ya sea que tales actos u omisiones tengan el carácter de intencionales o que sean motivados por imprudencia, descuido o negligencia;

g).—Negarse sistemáticamente o injustificadamente a obedecer las órdenes que recibe de sus superiores;

h).—Concurrir habitualmente al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante;

i).—Por falta comprobada de cumplimiento al contrato de trabajo y contravenir las prevenciones contenidas en los artículos 15, 16, 17, 18, 19 y 20 de este reglamento”.

La aplicación de la sanción, por cualquiera de las causas señaladas en el artículo anterior, deberá ser impuesta en definitiva por el Departamento del Distrito Federal si mediase la conformidad expresa del sindicato respectivo, cuando se trate de que el infractor es sindicalizado. Si no llegaran a un acuerdo el Departamento y el Sindicato, el primero podrá acudir ante el Tribunal de Arbitraje solicitando el cese del responsable y el mismo tribunal resolverá discrecionalmente. (Art. 62 y 64).

De lo anterior se desprende que el servidor público que se coloque en alguno de los supuestos del Art. 63, será sancionado con una suspensión de seis meses, pero como esta sanción deberá aplicarse de acuerdo con el comité ejecutivo del Sindicato, si éste último se opone a que le sea aplicada la sanción al trabajador, esa sanción puede transformarse en otra de mayor alcance perjudicial, o sea el cese del trabajador.

Artículo 65.—“En todo caso en que la oficina de personal notifique a un trabajador con copia para el sindicato, una sanción que importe la suspensión o el cese de los efectos de su nombramiento, el afectado tendrá derecho a ocurrir en inconformidad ante la Dirección de Trabajo y Previsión Social, dentro de un plazo de diez días contados a partir de la fecha en que sea hecha tal notificación. Ante la expresada Dirección y dentro del término señalado, hará valer el trabajador inconforme los descargos que juzgare pertinentes en abono de la justificación de su conducta”.

“La Dirección de Trabajo tomando en cuenta las razones alegadas por el inconforme, resolverá en definitiva lo que haya lugar, debiendo previamente recabar el consentimiento del sindicato para que se pueda proceder a la suspensión del trabajador conforme lo dispone el artículo 44 del Estatuto. En todo caso la propia Dirección deberá hacer del conocimiento del interesado la resolución que recayere a su inconformidad”.

Por otra parte, el legislador, tratando de encontrar una mayor colaboración del servidor público, en el ejercicio de su cargo, siguió una política contraria al castigo, elaborando la ley de Es-

títulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, la que tiene por finalidad, consideramos, dar un aliciente al Trabajador al servicio del Estado que lo impela a cumplir con exactitud y convicción todas y cada una de las obligaciones derivadas de su relación con el Estado. A continuación transcribimos algunos artículos de la mencionada ley.

Artículo 2º.—“Los Estímulos se otorgarán a los funcionarios o empleados que desempeñen con honradez, diligencia, constancia o acuciosidad ejemplares las labores que les estén encomendadas, y consistirán en:

- a).—Menciones honoríficas;
- b).—Diplomas;
- c).—Distintivos;
- d).—Medallas;
- e).—Premios en efectivo.

Al discernirse un premio en efectivo, podrá concederse además una insignia o distinción honorífica”.

Artículo 3º.—“Las recompensas se otorgarán a los funcionarios o empleados por méritos relevantes en el desempeño de sus labores, y consistirán en:

- a).—Vacaciones extraordinarias;
- b).—Becas en instituciones o planteles del país o del extranjero, para si o para sus familiares, y
- c).—Premios en efectivo”.

Artículo 5º.—“Ameritarán recompensa:

I.—Las iniciativas valiosas o la ejecución destacada en materia de:

- a).—Planeación de la organización o trámite administrativos;
- b).—Técnica jurídica;
- c).—Financiamiento de proyectos o programas, y
- d).—Sistema de consumo, mantenimiento de equipos, aprovechamiento de materiales u otras cuestiones análogas.

II.—Los estudios o actividades que impliquen investigación, explotación, descubrimiento, invención o creación en los campos

técnico o científico que redunden en beneficio de la administración pública o de la nación.

III.—Cualquiera otra actuación semejante”.

Artículo 7°.—“Para el otorgamiento de los estímulos o recompensas y de la medalla “Servicios a la Nación Mexicana” se crea una comisión integrada por el Secretario de Gobernación que la presidirá y tendrá como suplente al Subsecretario, y tres miembros con sus respectivos suplentes, nombrado uno por la cámara de Diputados otro por la de Senadores y otro por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta comisión estudiará todas las iniciativas que para conceder los estímulos y recompensas le presenten los titulares de las Secretarías, Departamentos de Estado y demás autoridades de la Federación, del Distrito y Territorios Federales no comprendidas entre las anteriores, o los presidentes de las cámaras de Diputados y Senadores y el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que se refiere a sus respectivos funcionarios y empleados”.

“Las resoluciones de la comisión se someterán al Presidente de la República, que en última instancia discernirá los estímulos y recompensas. La notificación o entrega de ellos se hará por el Presidente de la República o por el funcionario que él designe”.

“Las gestiones de los interesados para el otorgamiento de los galardones que establece esta ley, se iniciarán ante los titulares de las autoridades de la Federación y del Distrito y Territorios federales mencionados en el párrafo primero de este artículo”.

Artículo 15.—“Con el fin de promover el interés y la superación de los funcionarios y empleados y para facilitar el discernimiento de los estímulos y recompensas, los órganos encargados de aplicar esta ley y su reglamento quedan facultados para:

I.—Convocar a certámenes y concursos;

II.—Auspiciar cursos de capacitación o especialización y ciclos de conferencias;

III.—Organizar ceremonias y festivales, y

IV.—Editar publicaciones que tengan como finalidad fomentar el perfeccionamiento administrativo”.

Finalmente, sin haber agotado los distintos temas a que se refirió este trabajo, sino por el contrario tratados en forma por demás breve, pero considerando haber señalado los puntos de mayor interés, insertaremos algunas ejecutorias de nuestro máximo tribunal de justicia, relacionadas con el poder disciplinario.

“El ejercicio de la facultad discrecional está subordinado a la regla del artículo 16 Constitucional, en cuanto este precepto impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar los actos que puedan traducirse en molestias a la posesión y derechos de los particulares” *Compañía de las Fábricas de Papel de San Rafael y Anexas, S. A. amparo en Revisión 6489/55. Volumen IV. Pág. 120.*

“Cuando los trabajadores del Estado se vean afectados por actos de los titulares de la dependencia en que presten sus servicios, si desean reclamar tales actos deben ocurrir al tribunal de Arbitraje a proponer sus correspondientes quejas, antes de promover el juicio de garantías; pues si en lugar de agotar dicho medio de defensa legal ocurren directamente al juicio de amparo, este debe sobreseerse”. *Perera Castillo Francisco y coags. Tomo LXX. Pág. 5384.*

“Aún cuando es cierto que, en términos generales existe una relación de trabajo entre el poder público y sus servidores, también lo es que esta relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo, tal como está previsto en nuestra ley laborista, supuesto que ésta tiende esencialmente a regular las actividades del capital y del trabajo como factores de la producción o sea, en funciones económicas; lo que no sucede tratándose del poder Público y de sus empleados, atenta nuestra organización política y social, porque las funciones encomendadas al Estado no persiguen ningún fin económico, sino más bien un objetivo de control para la convivencia de los componentes de la sociedad. Por ello no puede afirmarse que exista paridad en los fenómenos jurídicos enunciados y, por lo mismo, lógicamente no puede aceptarse que la jurisprudencia sustentada en relación con la suspensión, tratándose de verdaderos contratos de trabajo, haya de regir ese mismo fenómeno, cuando se trata de trabajadores al servicio del Estado”. *Jefe del Departamento de Salubridad Pública. Tomo LXXVII. Pág. 8115.*

“Conforme a la ley de organización del Distrito y Territorios Federales los profesores de instrucción primaria, no pueden ser separados de sus puestos, sino cuando haya causa justificada bastante, a juicio de un jurado que se forme en cada caso de acuerdo con la misma ley”. Campero María Guadalupe C. Tomo VIII. Pág. 561.

“Si reclama el cese como empleado, un individuo que admite que el oficio en que se le comunicó el acuerdo respectivo, ha sido entregado a la policía para que llegara a su destino, aún cuando no aparezca comprobado en autos que el interesado haya recibido tal oficio la circunstancia de que ya se dictó el cese y de que el interesado sabe tal acuerdo, basta para tener el acto como consumado, cualquiera que haya sido el conducto por el que haya llegado a su conocimiento, y en tal virtud, no debe concederse la suspensión, por no tener la medida efectos restitutorios, y por otra parte el interés público radica en que no continúe en el desempeño de su cargo, aquel empleado que no merece la confianza de sus superiores, por atribuírsele actos de indisciplina, que afectan los servicios públicos en que interviene”. García Treviño José. Tomo LXX. Pág. 2420.

“Debe negarse la suspensión que solicite un empleado Público contra la determinación del titular de la oficina en que presta sus servicios por la cual se le ordena que para el desempeño de los mismos se traslade, de un lugar a otro; y no puede alegarse en contrario, que los titulares de las oficinas que realizan servicios públicos, en cuyo desempeño eficiente se encuentran interesados la sociedad y el Estado, estén obligados a justificar las razones o causas que motiven el traslado de sus empleados, tanto más, cuanto que esta cuestión no puede ser materia de la resolución del incidente de suspensión”. García Nicolás L. Tomo LXVII. Pág. 2628.

“En aplicación del Estatuto jurídico que rige las relaciones entre un trabajador al servicio de uno de los poderes de la Federación y el jefe de la dependencia respectiva, el traslado de un empleado es materia de conflicto, cuyo conocimiento compete al respectivo Tribunal de Arbitraje, y no materia de amparo, por lo que éste debe sobreseerse, por la causa de improcedencia apuntada en la Fracción XV del Artículo 73 de la ley Reglamentaria”. García Borjas Ramiro. Tomo LXXI. Pág. 5470.

“Los laudos del Tribunal de Arbitraje son sentencias definitivas contra las que no cabe recurso alguno, por lo que en su contra no procede el amparo promovido ante un Juez de Distrito, sino el directo, o sea aquel de que la suprema corte conoce en única instancia”. Secretaría de Educación Pública. Tomo XCVII. Pág. 512.

“No puede concederse la suspensión contra el retiro de los sueldos de los empleados públicos a los que se les haya extendido, ceses, porque el orden público y el interés general están en juego, puesto que su percepción debe exclusivamente corresponder a los servidores del Estado, que efectivamente, desempeñan por virtud de sus respectivos nombramientos y con los requisitos legales en vigor, los empleos que los originan, así como en que las partidas presupuestales no se apliquen ni transitoria ni definitivamente, a otros fines que para los que fueron creadas, siguiendo el principio de que toda remuneración o compensación del Estado, debe corresponder a un servicio prestado al mismo”. Córdova González Librada. Tomo LXVIII. Pág. 643.



## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

- 1.—El acto administrativo es una declaración jurídica y unilateral de la voluntad emitida por el poder público, mediante el cual se propone crear, reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica individual.
- 2.—Son elementos esenciales para la existencia y validez del acto administrativo: Sujeto, voluntad, objeto, motivo, mérito o fin y forma.
- 3.—La presunción de legitimidad de los actos administrativos se funda en la idea de que los órganos del estado actúan desprovistos de interés personal y solo persiguen la satisfacción de necesidades de orden colectivo.
- 4.—La Administración Pública es un concepto que no comprende la totalidad de las actividades del Estado, sino únicamente aquella que se comprende como Función Administrativa, la cual está encomendada en nuestro país al Poder Ejecutivo, dentro de la división tripartita que adopta nuestra Constitución; división que no es absoluta sino como órganos de colaboración recíproca.
- 5.—La Administración Pública es el conjunto de elementos o medios de que sirve el gobierno para alcanzar sus fines; los primeros son el estructural, el humano, el de procedimiento, y el material; los medios pueden ser humanos, materiales o morales.
- 6.—Las potestades administrativas, son en sentido amplio, todo poder de acción atribuido a la administración por el ordenamiento jurídico, en relación con bienes e interés por ella protegidos.

- 7.—Las potestades administrativas, se clasifican en potestad de mando, potestad reglamentaria, potestad sancionadora, potestad jurisdiccional y potestad ejecutiva.
- 8.—La potestad de Mando, es la facultad de la Administración de ordenar y de exigir el cumplimiento de esa orden al sujeto obligado en caso de desobediencia, haciendo efectivas las responsabilidades a que haya lugar.
- 9.—La potestad Reglamentaria, es la facultad que tiene la administración de dar reglas para el cumplimiento de la ley o de una disposición administrativa.
- 10.—La potestad jurisdiccional es la facultad que tiene la administración para decidir en cada caso concreto, de acuerdo con el derecho positivo.
- 11.—La potestad ejecutiva, es considerada como la facultad estrictamente ejecutiva, que tiene la administración; consideramos que esta potestad se encuentra implícita en las potestades sancionadora, reglamentaria e imperativa.
- 12.—La potestad Sancionadora es la facultad concedida a las autoridades administrativas para imponer sanciones por la comisión de actos u omisiones de los mismos que resulten contra la ley. Esta potestad es absolutamente necesaria para la administración, ya que las demás potestades serían ineficaces sin la existencia del poder coactivo y su aplicación. Se divide doctrinalmente en Potestad Sancionadora Correctiva, y potestad sancionadora disciplinaria; la primera es externa a la administración y sanciona los mandatos y órdenes de ésta; la segunda sanciona las infracciones cometidas por los servidores públicos y es de carácter interno en la administración.
- 13.—Consideramos la autonomía del Derecho Penal Administrativo como una nueva disciplina que surge como consecuencia del inmenso desarrollo de la administración pública, autonomía no absoluta, sino, entendida como un medio para el mejor estudio del derecho Sancionador administrativo, ya que todas las ramas del derecho consideradas autónomas, forman parte del ordenamiento jurídico general.

- 14.—El Derecho Sancionador Administrativo se divide en tres grandes ramas: Derecho sancionador disciplinario, derecho sancionador fiscal y derecho sancionador de policía, dentro de este último, es opinión nuestra que nunca deberán aplicarse conjuntamente las sanciones de arresto y multa, ya que dicha aplicación resulta anticonstitucional.
- 15.—El poder disciplinario administrativo es aplicable, según afirmamos, únicamente dentro de las relaciones internas de la administración y sus servidores, estas relaciones constituyen la llamada función pública, que no es sino el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el estado y sus servidores.
- 16.—Nuestro derecho positivo, acepta respecto a la clasificación de los servidores públicos, la que los divide en altos funcionarios de la Federación, Funcionarios y Empleados Públicos y Trabajadores al Servicio del Estado; consideramos que debe existir un término genérico, con lo cual se evitaría el problema de delimitación para cada uno de los distintos nombres que se les dá, y que el término más adecuado es el de Trabajador al Servicio del Estado.
- 17.—El poder jerárquico, el poder discrecional y el poder disciplinario, se encuentran íntimamente ligados y resultan indispensables para la buena marcha de la empresa administrativa.
- 18.—El poder disciplinario, es la facultad de la administración para castigar a los agentes públicos que trastornan el orden interno, el buen funcionamiento de la misma, por medio de sanciones que al aplicarse resultan represivas.
- 19.—Dentro de la aplicación de la gran variedad de sanciones disciplinarias, consideramos debe existir una mayor jurisdiccionalización, es decir, se deben crear tribunales administrativos disciplinarios que otorguen mayores garantías de defensa al trabajador inculpado y de oficio castiguen al superior jerárquico que ha obrado intencional e injustamente en perjuicio del subordinado.
- 20.—Establecer un procedimiento disciplinario para la aplicación

de las correspondientes sanciones, en el que se estipulen como un mínimo de garantías las siguientes:

- a).—Notificación personal al inculpado de los cargos que se le imputen por su superior jerárquico.
- b).—Oportunidad de aportar pruebas que puedan destruir los cargos imputados.
- c).—Que se fije la falta lo más exacto que sea posible, para en relación con ella aplicar la sanción procedente.
- d).—Que la resolución sea fundada en la verdad sabida y buena fe guardada, expresando los motivos que determinaron la aplicación de la sanción de que se trate.

## BIBLIOGRAFIA

- AFTALION, ENRIQUE R.—Derecho Penal Administrativo.—Buenos Aires 1955.
- BIELSA, RAFAEL.—Tratado de Derecho Administrativo.—Buenos Aires 1956.
- BULLRICH, RODOLFO.—Principios Generales de Derecho Administrativo. Buenos Aires 1942.
- CARRILLO FLORES, ANTONIO.—La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México. México 1939.
- DIEZ, MANUEL MARIA.—El Acto Administrativo.—Buenos Aires 1956.
- DIEZ, MANUEL MARIA.—Derecho Administrativo.—Buenos Aires 1952.
- FRAGA, GABINO.—Derecho Administrativo.—México 1958.
- GARCIA OVIEDO, CARLOS.—Derecho Administrativo.—Madrid 1955.
- GARRIDO FALLA, FERNANDO.—Tratado de Derecho Administrativo.—Madrid 1941.
- GASCON Y MARIN, JOSE.—Tratado de Derecho Administrativo.—Madrid 1956.
- HAURIOU, MAURICE.—Tratado de Derecho Administrativo y de Derecho Público.—Buenos Aires 1950.
- J. GARZA, SERVANDO.—Las Garantías Constitucionales en el Derecho Tributario Mexicano.—México 1949.
- JEZE, GASTON.—Principios Generales del Derecho Administrativo.—Buenos Aires 1949.
- MAYER, OTTO.—Derecho Administrativo Alemán.—Buenos Aires 1950.
- MERKL, ADOLFO.—Teoría General del Derecho Administrativo.—Madrid 1935.
- NAVA NEGRETE, ALFONSO.—Derecho Procesal Administrativo.—México 1959.

- ROYO VILLANOVA, ANTONIO.—Elementos de Derecho Administrativo.  
—Valladolid 1950.
- SANTAMARIA DE PAREDES, VICENTE.—Curso de Derecho Administrativo.—Madrid 1914.
- SAYAGUES LASO, ENRIQUE.—Tratado de Derecho Administrativo.—  
Montevideo 1959.
- SERRA ROJAS, ANDRES.—Derecho Administrativo.—México 1961.
- VILLEGAS BASAVILBASO, BENJAMIN. — Derecho Administrativo. —  
Buenos Aires 1950.
- ZANOBINI, Guido.—Derecho Administrativo.—Madrid 1953.

## INDICE

	Págs.
Prólogo .....	11

### CAPITULO PRIMERO

#### *El Acto Administrativo.*

Definición .....	15
Clasificación .....	19
Elementos .....	35

### CAPITULO SEGUNDO

#### *Las Potestades Administrativas.*

La Administración Pública .....	47
Clasificación de las Potestades Administrativas .....	52
Concepto y breve análisis de cada una de ellas .....	54
La Potestad Sancionadora .....	64
Fundamento Jurídico .....	69
Las Sanciones Administrativas .....	71

### CAPITULO TERCERO

#### *El Poder Disciplinario Administrativo.*

La Función Pública .....	101
Funcionario y Empleado .....	110
Poder Jerárquico .....	122



Poder Disciplinario .....	130
Definición .....	130
Fundamento .....	131
Naturaleza Jurídica .....	132
Responsabilidad Administrativa .....	134
Sanciones Disciplinarias .....	147
Clasificación .....	147
Conclusiones .....	165
Bibliografía .....	171
Índice .....	173

BIBLIOTECA CENTRAL  
U. N. A. M.