

17  
28



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

PARRAFO 2º. "ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL"  
COMO BASE DEL DERECHO DISCIPLINARIO  
ADMINISTRATIVO EN MEXICO



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



ACATLAN, EDO. DE MEXICO

1993

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

C O N T E N I D O

"EL DERECHO DISCIPLINARIO EN MEXICO"

CARATULA	1
DEDICATORIAS	3
INDICE	12
INTRODUCCION.	14
CAPITULO I.- <u>"La Administración Pública"</u>	18
a.- antecedentes.	19
b.- bases juridico-constitucionales y ley reglamentaria.	26
- Notas al Capítulo I	31
CAPITULO II.- <u>"ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA"</u>	34
a.- Centralización y descentralización.	35
b.- otras.	56
- Notas al Capítulo II.	75
CAPITULO III.- <u>"El artículo 21 Constitucional y sus Antecedentes"</u>	79
a.- constitución de cadiz.	80
b.- constitución de 1857.	82
c.- constitución de 1917.	83
- Notas al Capítulo III.	90

<b>CAPITULO IV.- "Sanciones Disciplinaria".</b>	<b>91</b>
a.- introducción	92
b.- concepto de poder judicial.	94
c.- concepto de reglamento de policía y buen gobierno.	101
d.- diferencia entre penas y sanciones.	104
e.- las penas, sanciones y multas administrativas.	107
f.- inconstitucionalidad de las multas fiscales.	113
- Notas al Capítulo IV.	115
<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>118</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.</b>	<b>121</b>

**PARRAFO 2º "ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL"**

**COMO BASE DEL DERECHO DISCIPLINARIO EN**

**M E X I C O**

## INTRODUCCION

Los hombres siempre han tenido necesidad de organizarse, a efecto de coordinar sus esfuerzos para lograr, de manera más efectiva, sus objetivos, tanto individuales como de grupo. Uno de los grados más complejos de organización social es el Estado, cuya forma han adoptado en la actualidad la mayor parte de los grupos humanos y a través de la cual procurarán la satisfacción de sus principales necesidades.

Este Estado requiere contar con mecanismos adecuados que le permitan, resolver, en lo interno, los conflictos entre sus partes que le componen y, en lo externo, el adaptarse a las contingencias del medio ambiente, el cual se encuentra en constante transformación.

Los mecanismos de dirección política se encuentran diferenciados, para lograr un equilibrio entre las principales funciones de gobierno. Así, se muestran exprofesamente determinadas las funciones legislativas, las ejecutivas y las judiciales.

Las acciones encomendadas al órgano ejecutivo, son las que permiten traducir en hechos, los objetivos establecidos

en las leyes y planes gubernamentales. Pero, considerando que la sociedad a la cual sirve ésta en constante crecimiento y transformación, muchas de las respuestas que el aparato administrativo otorgaba adecuadamente hace apenas unos cuantos años a problemas diversos, resultan ya en la actualidad insuficientes frente al aumento y complejidad de las demandas que plantea actualmente su población.

Por ello, adecuar los instrumentos de administración al crecimiento de las demandas de la población, se vuelve no solo un problema especulativo, sino de verdadera necesidad, ya que el Estado debe siempre procurar estar en condiciones de cumplir, eficaz y honestamente, las responsabilidades que explican y justifican su existencia social.

En nuestros días, la administración se encuentra configurada por una gran diversidad de actos e instituciones cuyo desarrollo se torna cada vez más complejo: complejidad determinada en función de las necesidades que la Administración Pública, como ya dijimos, esta llamada a satisfacer.

No por esto, el Estado pase por alto algunos detalles que pudiendo ser de naturaleza general, los encargados de la administración le hacen particular, como lo es la aplicación

correcta de sus reglamentos y leyes internas, deteriorando con esto la imagen de institución pública, fin para el cual fué creado.

Siendo la sanción una forma de mediar entre el buen aplicamiento de la administración y el abuso de quienes la ejercen y un modo de mantener el equilibrio social del Estado y sus gobernantes, mostrándose esta misma de diferentes formas, según el daño o delito cometido por los responsables de la impartición de la administración.

No desconociendo lo complejo del tema que me propongo desarrollar y, por la extensión que del mismo pudiera tener, trataré de suplir, ese gran acopio de conocimientos y de madurez intelectual que requeriría un completo y correcto estudio del mismo; pero con el deseo sincero de hacer un análisis de tal.

El estudio del presente trabajo se basa en tres objetivos que son:

- 10.- Hacer notar la preocupación del Estado para lograr la satisfacción de las necesidades del pueblo, a través del implemento de una serie de mecanismos y planes que integran la llamada Administración Pública.

- 20.- Hacer resaltar que la Administración Pública debe atender a la dinámica social y variar de acuerdo a las mismas exigencias sociales.
- 30.- Demostrar que la Reforma Administrativa es una acción permanente, continua y participativa que va al igual que la sociedad, transformándose y aplicando sanciones a las personas que son las encargadas de la administración misma, con el fin de salvaguardar el equilibrio social establecido con la aparición del Estado.

Quizá sean muchos los errores que tiene este trabajo y las lagunas existentes en el mismo, pero, sirva de escudo la preocupación que tendré siempre por apegarme en lo mayor posible a la verdad y la predisposición de aceptar todas las indicaciones que se le hicieren ya que de ninguna manera me atribuyo el derecho de imponer soluciones de propia autoridad.

Por último, es prudente reiterar que la inquietud de abordar el citado tema, surgió -prácticamente-, en un aula universitaria, bajo las doctas enseñanzas de mis profesores de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México.

**CAPITULO I**

**"LA ADMINISTRACION PUBLICA"**

- Antecedentes.
- Bases Juridico-Constitucionales.
- Ley reglamentaria.

### ANEXOS

El presente estudio estará referido a la Administración Pública, la cual encuadraremos dentro del concepto que consideramos más general, que es el Estado.

Pero tendremos que darnos una idea primero de lo que es el Estado en sí, antes de adentrarnos en el estudio a tratar en este trabajo de investigación.

El Estado es definido por Jorge Jellinek como:

"Una unidad de asociación, constituida por hombres que viven en un territorio" (1)

Para Miguel Acosta Romero el Estado es:

"La Organización Política de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación, con Organos de Gobierno y de Administración que persiguen fines mediante actividades concretas". (2)

Herman Heller a la vez lo define como:

"La pluralidad de hombres en constante actividad que lo forman, el territorio en que se asientan y el fin que persiguen con su actuación, en donde es evidente que en su base se encuentra un núcleo social". (3)

De las definiciones entregadas, encontramos que el Estado tiene como elementos Constitutivos los siguientes:

- a.- Una Organización Politico Juridico Soberana.
- b.- Un territorio.
- c.- Una población.

De los tres elementos mencionados, el que nos interesa para desarrollo de nuestro trabajo es, La Organización Politico Juridica.

La Organización Politico Juridico Soberana, será la máxima autoridad en el territorio que ocupa el Estado, es decir, la encargada de llevar a cabo su Gobierno. Actualmente en la mayoría de los Estados encontramos una división de poderes la cual tiene su origen en las ideas establecidas por Montesquieu en la obra determinada: "El espíritu de las Leyes".

Este principio manifestaba que existiera un poder Legislativo encargado de crear Leyes, un poder Judicial encargado de dirimir controversias y un poder Ejecutivo para llevar a cabo la ejecución de las Leyes y la Administración Pública.

Ya una vez tocado el tema de la Administración Pública, procederemos a conformar un concepto de la misma en base a las siguientes definiciones dadas por diversos autores:

Para Antonio Carrillo Flores, apoyado en la idea de Zanobini, la Administración Pública es:

"El conjunto de actividades desplegadas por el Estado directa e indirectamente para la gestión de los intereses Públicos Ordinarios que ha incorporado a la órbita de sus propios fines".  
(4)

A su vez, Faya Viesca la define como:

"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 Empresas Privadas, Particulares y que determinan los poderes Constitucionales, legalmente dedicados a

recoger y definir la Política General de la Nación". (5)

Gabino Fraga establece que:

"Desde el punto de vista formal como el Organismo Público que ha recibido del Poder Político la - competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los Intereses Generales". (6)

y desde el punto de vista material, el mismo autor nos establece lo siguiente:

"Es la actividad de este Organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes, como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión". (7)

La Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República establece que la Administración Pública es:

"El Subsistema instrumental del Sistema Político compuesto por un conjunto de interacciones, a través de las cuales se generan las normas, los servicios, los bienes y la información que demanda la comunidad, en cumplimiento de las decisiones del sistema Político.

La Administración Pública constituye siempre un instrumento que, al menos formalmente, se encuentra al servicio de fines ulteriores: aquellos que una sociedad históricamente determinada por medio de su instancia Gubernamental y que considero como Politicamente valioso". (B).

Por su parte, Acosta Romero entrega el siguiente concepto:

"Es la parte de los Organos del Estado que dependen directa e indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad Estatal que no desarrollan otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés Público. Adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con:

- a.- Elementos Personales.
- b.- Elementos Patrimoniales.
- c.- Estructura Jurídica.
- d.- Procedimientos Técnicos.

De las definiciones anteriores se desprenden como elementos esenciales de la Administración Pública los siguientes:

- 1.- Es realizada por el Estado (específicamente por el Poder Ejecutivo).
- 2.- Cuenta con una Estructura Centralizada y una Pararestatal, coordinado a través de un sistema de Sectorización.

- 3.- Realiza o proporciona los Servicios Públicos.
- 4.- Adopta una forma de Organización Jerarquizada, contada con elementos Personales, Patrimoniales Estructurales y Procedimientos Técnicos.
- 5.- Encaminada a buscar un fin determinado que es la satisfacción del Interés General.

Ya con estos elementos esenciales de la Administración Pública se puede efectuar un estudio de la misma, esto a través de dos puntos de vista a saber, Desde un punto de vista Orgánico y desde un punto de vista Dinámico.

Desde un punto de vista Orgánico (9), como estructura de poder, identificado por el Poder Ejecutivo y todos los Organos Administrativos que dependen directamente de el a Nivel Federal, como por ejemplo, Presidente de la República, Secretarías de Estado, Departamento del Distrito Federal y Procuraduría General de la República, esta es la Administración Pública Centralizada.

Situación que se presenta también en el Ambito Estatal y Municipal de la Administración Pública.

En este trabajo se hará especial énfasis en el aspecto Orgánico de la Administración Pública, aunque también se hará breve mención al aspecto Dinámico, en un segundo término.

Desde el punto de vista Dinámico (10), entenderemos a la administración Pública como: La realización de la actividad de los órganos que corresponden a la Administración Pública, o sea, realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada, administrar, que es igual a conseguir el fin determinado.

Esta estructura cuenta además con los elementos personales y materiales, que se encuentran a su disposición para llevar a cabo la Administración Pública.

BASES JURIDICO-CONSTITUCIONALES  
Y LEY REGLAMENTARIA

Para explicar el aspecto Constitucional de la Nueva Organización de la Administración Pública Federal Centralizada en México, es indiscutible analizar en primer término el Fundamento Constitucional de la misma, en los términos del Artículo 133 de la propia Constitución, el cual establece que los ordenamientos constitucionales, serán la Ley Suprema de toda la Unión. (11)

Ahora bien, en primer término debemos considerar que el Artículo 49 Constitucional determina que el Supremo Poder de la Federación se dividirá para su ejercicio en Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. (12)

- a.- Poder Ejecutivo.- Entre otras facultades, las de llevar a cabo la Administración Pública Federal.
- b.- Poder Legislativo.- Compuesto por la Cámara de Diputados y la de Senadores, encargado de crear las Leyes.
- c.- Poder Judicial.- Encargado de dirimir controversias.

Además haciendo alusión que de conformidad en el Artículo 80 Constitucional, el Ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, recaerá en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuyas facultades se encuentran numeradas en el Artículo 89 del Ordenamiento Constitucional que se comenta. (13)

En el artículo 90 Constitucional que a la letra dice:

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

es a su vez el sustento de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso. (14)

La Ley a que se hace alusión en el párrafo anterior es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.F.F.) misma que se comentará a continuación.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expedida por el Congreso de la Unión, por lo tanto y como su nombre lo indica, tiene carácter de Federal, y dentro del rango de Jerarquía de las Normas, se encuentra en segundo plano inmediatamente después de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que viene a reglamentar las disposiciones del Artículo 90 Constitucional, mencionado anteriormente.

La Ley que comentamos, se divide en tres títulos, de manera general me referiré a éstos:

- En el título primero, se regula la existencia de la Administración Pública Federal en General.
- En el título segundo, se reglamenta la administración Pública Centralizada por consiguiente la de cada uno de las Secretarías y Departamentos de Estado, así como de la Procuraduría General de la República, estableciendo la competencia de cada una de ellas.
- En el título tercero, de la Ley en cuestión, se establece la existencia de la Administración Pública Paraestatal, determinándose los distintos tipos de organismos que la integran, cabe señalar que en la citada Ley no se especifica la competencia de estas, ya que al ser autónomas y estar dotadas de un Régimen Jurídico propio, es en el decreto que las crea, que se establecen tanto el patrimonio del cual están dotados, como los Organos de Dirección y Administración que los dirigirán y el ámbito de competencia por territorio y materia que les será asignado.

Este mismo título se refiere a otros fenómenos de la administración Pública Federal, como el Agrupamiento Sectorial de las Entidades Paraestatales.

Cabe destacar que el antecedente de la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal lo es la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Ahora bien, lléndonos al fondo de los Aspectos Legales de la Administración Pública Centralizada observamos.

Que las bases de la Organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal se encuentran comprendidas en la Ley en estudio, tal y como lo dispone el Artículo primero (15).

El fundamento Legal de las Secretarías y Departamentos de Estado, se encuentra comprendido en el Artículo segundo de la mencionada Ley. (16)

Ahora bien, la Administración Pública Paraestatal compuesta por Organismos Descentralizados, Empresas de participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito y Fideicomisos, se encuentran sustentados legalmente en el Artículo tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (17).

En cuanto a la Administración Pública Centralizada, encontramos las características de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos en el Título Segundo de la Ley mencionada y que comprende del Artículo 10 al 25, tomando en consideración el Artículo 13, que regula lo relacionado al refrendo, que implica que los "Reglamentos, Decretos, y Acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán para su validez y observancia Constitucionales, ir firmadas por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieren a asuntos de competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendadas por todos los titulares de las mismas". (18)

Otro fundamento de la Administración Pública, lo confirman las Comisiones Intersecretariales, mismas que tienen su fundamento Legal en el Artículo 21 de la Ley en estudio (19).

La denominación y competencia de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, se encuentra comprendida de los artículos 26 al 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (20)

Los aspectos antes mencionados, ponen de manifiesto el Fundamento Legal de la Administración Pública Federal Centralizada.

NOTAS AL CAPITULO I

- 1).- JELLINEK, JORGE  
Teoría General del Estado  
Traducción de Fernando de los Ríos.  
Editado en Argentina 1943  
pág. 463
- 2).- Acosta Romero, Miguel.  
Teoría General del Derecho Administrativo  
Edit. Porrúa, S.A.  
1a. Edición México 1979  
pág. 36 y 55
- 3).- Heller, Herman.  
Teoría General de la Administración Pública  
Traducción de Patricia Ortega.  
Editado en Madrid 185  
pág. 67 - 82
- 4).- Carrillo Flores, Antonio.  
La Justicia Federal y la Administración Pública.  
Edit. Porrúa, S.A.  
2a. Edición México 1973  
pág. 42 y subs.
- 5).- Faya Viesca, Jacinto.  
Administración Pública Federal  
Edit. Porrúa, S.A.  
1a. Edición México 1979  
pág. 32 y subs.
- 6).- Fraga, Gabino.  
Derecho Administrativo  
Edit. Porrúa, S.A.  
14a. Edición México 1975  
pág. 119
- 7).- Ibidem. pag. 119

- 8).- Manual de Organización del Gobierno Federal  
Presidencia de la República.  
Coordinación General de Estudios Administrativos.  
Mexico, D.F. 1982  
pág. 27
- 9).- Acosta Romero Miguel. op. cit. pag. 60
- 10).- Acosta Romero Miguel. op. cit. pag. 64
- 11).- Ibidem. pag. 64
- 12).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
Art. 123
- 13).- Ibidem. Art. 49
- 14).- Ibidem. Art. 89
- 15).- Ibidem. Art. 90
- 16).- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal  
Art. 10.
- 17).- Ibidem. Art. 20.
- 18).- Ibidem. Art. 30.
- 19).- Ibidem. Art. 10 al 25
- 20).- Ibidem. Art. 26 al 44

CAPITULO II

"ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA"

- Centralización.
- Desconcentración (Descentralización)
- Otras.

## CAPITULO 11

### "ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA"

#### CENTRALIZACION

Tomando como válido el criterio que considera a la Administración Pública como aquella organización que forma parte de la actividad del Estado, que depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y que se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados, desconcentrados y paraestatales que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios públicos; surge el imperativo de determinar de manera clara la estructura que tiene la propia Administración Pública, ya que de la configuración y organización de sus órganos dependerá el éxito y desarrollo de la misma.

A fin de que los servicios públicos sean prestados de la mejor forma posible, sea directamente por el Estado o bien a través de los particulares, existen diversas formas de organización administrativa.

Colmeiro dice que la organización administrativa debe fundarse en el principio de que la administración "es una y de esa manera la unidad presidirá siempre la organización administrativa, no obstante sus diversas formas". (21)

Para algunos autores, la organización administrativa es la parte más importante del Derecho Administrativo ya que corresponde a esta disciplina el estudio del derecho que establece la organización de los entes que ejercen la actividad administrativa.

Sin embargo, es indudable que la organización administrativa constituye una parte del Derecho Administrativo. Es objeto del Derecho de la Organización: "La estructura de los órganos funcionales y la atribución de los mismos, así como la distribución de facultades y obligaciones (competencia). (22)

La doctrina administrativa en la materia, distingue varios tipos de organización administrativa, mismas que trataré con posterioridad al adecuarlas a nuestra estructura administrativa.

Al hablar de la Centralización administrativa, Gabino Fraga dice que la Centralización "...implica una relación jerárquica entre varios órganos". (23)

Por su parte, Olivera Toro la define como "una estructura en la que el conjunto de órganos administrativos

de un país se encuentran enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentra su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en que el impulso lo lleven los centros superiores y la ejecución los subordinados o inferiores". (24).

A la relación jurídica que vincula a los órganos de la administración centralizada, se le llama jerarquía administrativa, en la que existe un centro de autoridad, del que dependen varios órganos, de los que, a su vez, dependen otros hasta llegar a los últimos inferiores; pero todos ellos vinculados directamente, en forma inmediata y mediata, con el poder central.

Esto corresponde perfectamente al significado etimológico de la palabra centralizar: "Llevar al centro lo que está fuera de él". (25)

En la centralización se tiene como ventaja la unidad de criterios, pero se pierde rapidez, eficacia y oportunidad en la satisfacción de las necesidades públicas; en tanto que en la descentralización no existe o es difícil la uniformidad de criterios, pero se agiliza la solución de los asuntos administrativos.

Existen varios supuestos dentro de la centralización:

- 1).- El estado es la única persona titular de derechos que se desenvuelven en poderes públicos y éstos, a su vez, en una serie de órganos de mayor o menor jerarquía o importancia.
- 2).- Es un régimen administrativo que coordina y vincula a los demás órganos públicos. Hay un régimen jurídico vigente encargado de fijar los caracteres de sus elementos.
- 3).- La facultad de mando y decisión, se concentran en el Poder Ejecutivo. Las autoridades inferiores obran en su nombre y por instrucciones recibidas de los órganos superiores.
- 4).- Existe un régimen jerárquico, como conjunto de órganos que suceden de arriba a abajo, formando una estructura unitaria. Se le imagina como una pirámide que tiene en su vértice superior al Presidente de la República y en la base a los órganos inferiores de la administración.

Otra consideración que se ha hecho respecto de las características de la centralización, es la que plantea en los términos siguientes:

"La centralización implica:

a).- La centralización del Poder Público de la coacción y de la fuerza pública.

b).- La concentración del Poder Público cuanto a la facultad de decisión y de la competencia técnica.

c).- La concentración de la designación de los trabajadores al servicio del Estado" (26)

Gabino Fraga (27), al hacer un análisis de los poderes propios de la centralización, menciona los siguientes:

a).- Poder de nombramiento de los titulares de los órganos subordinados.

b).- Poder de mando para dar órdenes o instrucciones a los subordinados.

c).- Poder de vigilancia sobre los actos de los inferiores jerárquicos.

d).- Poder disciplinario para imponer sanciones administrativas a los empleados que cometan faltas en el desempeño de sus funciones.

e).- Poder de revisión sobre los actos que los inferiores realicen para confirmarlos, anularlos o modificarlos.

f).- Poder de resolución de conflictos de competencia.

En México es el Presidente (como lo he señalado reiteradamente), en quien se concentra la mayor parte de la administración y función administrativa.

Por otra parte debo decir, que es también el titular del Poder Político. Como autoridad administrativa, es el Ejecutivo, el jefe de la Administración, y ocupa por lo tanto, el lugar más alto de la jerarquía administrativa.

Por otro lado, resulta de suma importancia para el estudio del tema, anotar algunas consideraciones respecto de la centralización.

El vocablo centralizar en su acepción gramatical, significa reunir toda la autoridad en el Gobierno Supremo. Esto es, se centraliza cuando se concentran las potestades públicas en uno o más órganos.

La centralización y descentralización, pueden abarcar todas las funciones jurídicas estatales: Legislativa Administrativa y Jurisdiccional.

Sayaguéz al hablar de centralización dice que ésta puede entenderse en dos sentidos. (28)

- a).- Al examinar en su conjunto la organización administrativa de un país, se dice que hay centralización o descentralización administrativa, es decir, que el

conjunto de órganos administrativos están entrelazados bajo la dirección de un órgano central único, jerarca de la administración, en cuyo caso hay centralización; o, que tales órganos están vinculados dependiendo de otros que actúan con cierta libertad de acción, lo cual implica descentralización administrativa.

- b).- También se habla de centralización administrativa para indicar la manera como se vinculan y coordinan entre sí los diversos órganos que dependen de un mismo jerarca. Examinando internamente cada uno de dichos conjuntos orgánicos, se observa que los órganos que la integran están vinculados en forma tal, que el jerarca concentra en sus manos la dirección del conjunto; esta forma de organización interna se denomina centralización administrativa.

En el primer sentido, la Centralización o Descentralización están referidas a la totalidad de la administración Pública de un país; en el segundo se alude a la forma como se enlazan internamente los órganos dentro de cada administración.

Con el objeto de comprender el término Jerarquía, utilizado al hablar de Centralización y en virtud de las divergencias que sobre ese concepto existen, Sayagüez Lazo elabora un análisis en la forma siguiente:

"Para unos, Jerarquía es la serie o conjunto de órganos administrativos debidamente coordinados y subordinados, para hacer compatible la unidad con la variedad del poder administrativo".

Para otros:

"Jerarquía es el conjunto de funcionarios relacionados entre sí por la comunidad del fin público que realizan".

El criterio predominante considera que la jerarquía es la relación jurídica que vincula entre sí los órganos de la Administración y los funcionarios mediante poderes de subordinación, para asegurar unidad en la acción. (29).

El propio autor, juzga que el primer concepto es erróneo porque la Jerarquía no puede confundirse con los órganos: el conjunto de órganos constituye la administración; la Jerarquía tiene relación con la forma como dichos órganos están vinculados entre sí. El segundo concepto confunde Jerarquía con el elemento humano que actúa en la Administración. Así mismo, Sayagués está de acuerdo con el último de los conceptos propuestos, y al hablar de la Jerarquía dice:

"....la Jerarquía considerada en sí misma, es una relación jurídica administrativa interna, que vincula órganos y funcionarios, colocándolos en situación de subordinación, con el fin de coordinar y dar unidad a la acción de todos ellos...." (30)

Concepto que yo considero bastante completo por llenar los vacíos que las opiniones anteriores omitían.

En las administraciones centralizadas, el jerarca concentra en sus manos el máximo de poder, todo el movimiento administrativo parte de él y converge hacia él.

Hauriou define la centralización administrativa como aquella....

"consistente en otorgar la totalidad de las atribuciones a los órganos centrales que tienen en conjunto el poder de decisión para todo el territorio del Estado". (31)

se dice que hay centralización cuando la actuación de los fines del Estado es realizada por el órgano u órganos centrales.

Como ya ha quedado expresado, en la centralización se concentran todas las atribuciones en el órgano central, y la acción de ésta se extiende a los órganos inferiores, que no son más que delegados de aquel.

Las ventajas que ofrece la centralización, son bastante claras:

- a.- El poder Político se encuentra en la centralización un medio para afirmarse y para extenderse.
- b.- Los administrados encuentran en ella grandes comodidades porque asegura la prestación de ciertos servicios muy generales.
- c.- Se asegura la regularidad y la moralidad administrativa, ya que la centralización, como la Ley, es imparcial, puesto que la administración central ve las cosas desde lo alto y desde lejos.
- d.- Existe una unidad de procedimientos administrativos, concentración y coordinación de los asuntos, por lo que los administrados no se encuentran desorientados buscando la autoridad que deba resolverlos.

Así mismo, la centralización trae consigo graves inconvenientes:

- a.- La centralización conduce al centralismo burocrático contrario a todo buen régimen político.
- b.- Si bien es cierto que se gobierna desde lejos, no es menos cierto que se administra mejor cerca.
- c.- Debe dejarse a los habitantes una mayor esfera de acción, cosa que no se consigue con el centralismo.
- d.- Al burocratizarse la administración centralizada retarda la acción expedita trabándose y obstaculizándose la práctica administrativa por el mecanismo oficialista.

e.- Un riesgo peligroso, en la centralización administrativa, es la intromisión política, pues produce efectos nocivos en el régimen administrativo. (32)

Por otro lado y reiterando lo señalado, en el régimen centralista la administración se concentra en un órgano estatal, sin embargo, al crecer la administración, se hace necesario delegar ciertas funciones y facultades a los órganos inferiores o subordinados. Es así como aparece la llamada desconcentración administrativa.

## DESCENTRALIZACION O DESCONCENTRACION

La desconcentración administrativa ".....implica un desplazamiento de poderes, pero no significa el rompimiento de la vinculación jerárquica entre los órganos, aunque sí una atenuación de ella....." (33)

Por otra parte, se expresa también que ".....la desconcentración existe dentro de la centralización administrativa y supone una relación entre órganos de la misma persona jurídica". (34)

En Italia, dentro de las formas de Organización Administrativa, consideran a la desconcentración y a la descentralización: a la primera le llaman descentralización burocrática o jerárquica y a la segunda la refieren a la descentralización administrativa o autárquica: ".....en ésta el Estado reconoce personalidad jurídica a entidades que se presentan ante él, muchas veces con fines propios específicos, y en la descentralización (burocrática), no surge una personalidad distinta a la del Estado, sino que se trata de sus propios órganos....." (35)

La desconcentración surge a raíz de que la administración por sí misma no puede ejercitar todas las

funciones propias, y se ve la necesidad de recurrir a centros administrativos, a fin de delegarles diversos fines a cumplir ejerciendo determinadas actividades. Son centros de una misma persona jurídica a los cuales se les dá una competencia exclusiva.

La desconcentración, como ya se dijo, es una forma de organización administrativa, en la cual el poder de decisión y competencia para realizar actos, lo delega el jefe de la Administración, en órganos inferiores jerárquicamente, que le están subordinados.

María Díez, considera que existen dos tipos de desconcentración, la central o interna y la periférica o externa:

"La primera se dá por la atribución de competencia exclusiva a un órgano central, medio o inferior jerárquicamente".

"La segunda es aquella en que las competencias descentradas lo son en favor de un órgano periférico u externo de la administración". (36)

La desconcentración puede tener su origen en una ley o en un acto del Ejecutivo. La forma más viable es que la desconcentración surja por un acto de la misma administración y no por la ley (a diferencia del Sector Paraestatal), ya que con ésta se establecen formas muy rígidas. Pero desde luego, para que un órgano administrativo pueda desconcentrar atribuciones, debe estar facultado por una ley.

La desconcentración trae consigo varias ventajas, tales como:

- a.- La ejecución de los actos se agiliza, acercando los administrados a la administración.
- b.- Presenta una ventaja técnica en cuanto a la organización interna de los órganos centrales, a la vez que se acrecienta el espíritu de iniciativa de los órganos descentrados.
- c.- Evita una larga línea de grados y niveles jerárquicos.
- d.- El funcionario tiene mayor interés en el manejo de los asuntos, por la responsabilidad directa que tiene sobre ellos.

Pero, la desconcentración también muestra algunas desventajas, como las siguientes:

- a.- Los asuntos de un mismo género podrían ser resueltos conjuntamente y esto ahorraría personal.

- b.- Por la relación directa y cercana en que los funcionarios se encuentran con los administrados, aquellos pueden caer en la tiranía o al favoritismo, al resolver los asuntos.
- c.- Los funcionarios pueden tener poco criterio y requerir de mayor preparación técnica para resolver los asuntos encomendados adecuadamente.

Por lo expuesto, se puede concluir que, si bien hay desventajas dentro de la desconcentración, ésta resulta conveniente en todo estado moderno.

No debemos olvidarnos que en el Estado moderno, es obligado el reparto de las funciones de la Administración o la prestación de bienes y servicios, y que la desconcentración es una forma de organización administrativa que ayuda precisamente al Estado a cumplir con sus obligaciones.

El maestro Jorge Olivera Toro, apunta los procedimientos por los que el Estado tuvo que optar para lograr la desconcentración.

- 10.- Transformar la estructura central para darle mayor rapidez, flexibilidad y eficacia, pretendiendo abarcar nuevas tareas.
- 20.- Repartir nuevas actividades entre entidades subordinadas al propio Estado.

3o.- Crear organismos y encargarles de las modernas prestaciones. (37)

Al respecto, Ignacio Aruizu, señala lo siguiente:

"..... el primer supuesto, resulta sumamente costoso y crearia una burocracia de enormes dimensiones;  
..... la segunda resultaria peligrosa politicamente, ya que cada unidad podria convertirse en organo unitario;

por esto, el Estado Mexicano optó por la tercera forma, esto es, crear organismos y encargarles la prestación de servicios públicos....." (38)

Así el Propio Olivera Toro propone que la desconcentración puede definirse como:

"el reparto de competencias entre órganos de la misma persona jurídica pública, ejerciendo su competencia con determinadas modalidades que son las que originan la desconcentración". (39)

En la desconcentración, no se alejan del poder Central los subordinados, el objeto es descongestionar los órganos centrales para dar solución fluida a los asuntos administrativos. En tanto que la descentralización, supone personas jurídicas distintas, entes de derecho público, diversas del Estado, pero siendo éste el que las reconoce y

les otorga personalidad jurídica propia y por lo tanto, capacidad jurídica señalándoles los fines a cumplir la desconcentración se da dentro de la misma personalidad jurídica del Estado, y no significa más que un mero reparto de competencias con determinadas modalidades, que son las que originan la desconcentración.

Se ha dicho que la desconcentración...."es un paso forzoso para que la administración pase de la centralización a la descentralización...." (40), considerándole como una institución que implica transición en la estructura de la Administración.- Sin embargo, compartiendo la idea de Andrés Serra Rojas y de Jacinto Faya Viesca, pienso que las instituciones jurídicas no son entes biológicos que alcancen distintos grados de evolución, sino que la realidad social es la que determina su configuración.

La denominación que reciben los órganos desconcentrados es diversa, pero las actividades que les corresponden están íntimamente ligadas con los órganos centralizados, siendo sus funciones de carácter técnico y no político.

El maestro Gabino Fraga, define a la desconcentración como:

"La atribución de facultades de decisión a - algunos órganos de la administración que, a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores". (41)

De lo anterior se puede resumir diciendo que la desconcentración es una forma de organización administrativa, que aparece cuando la estructura centralizada se extiende.

Por lo que respecta a la dependencia de los órganos inferiores respecto de los superiores, en la desconcentración es real se delegan algunas facultades y actividades, pero siempre bajo la supervisión y control del órgano superior jerárquico, esto es, la relación jerárquica de grados no desaparece por lo que, también los actos que se realizan son susceptibles de ser revocados, anulados o confirmados por la autoridad superior.

Los entes descentrados carecen de personalidad jurídica propia, pero el órgano central les delega funciones, a fin de que la administración satisfaga de mejor manera los fines que tiene encomendados.

Por otro lado, la centralización y descentralización son las dos formas clásicas de organización administrativa del Estado. En los tiempos modernos, es la descentralización como forma de organización administrativa, la que alcanza más desarrollo.

La descentralización puede admitir diversos grados, es decir, puede presentarse en los regímenes más centralizados o en aquellos con mayor descentralización, y comprende todas las posibles situaciones que pueden darse en orden a la distribución de poderes de administración en los Estados modernos.

Serra Rojas define a la descentralización administrativa como:

"la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa. (42)

Raga nos dice que la descentralización consiste en confiar la ".....realización de algunas actividades a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía. (43)

La descentralización administrativa es un modo de organización de la administración pública que consiste en "dotar a los órganos descentralizados de personalidad jurídica y de una autonomía orgánica respecto del órgano central". (44)

Las definiciones anteriores difieren en algunos puntos, pero coinciden en otros. Así pues, se han señalado como características de los organismos descentralizados, las siguientes:

- a.- Poseer personalidad jurídica propia; es decir, deben ser sujetos directos de derechos y obligaciones.
- b.- Poseer un patrimonio propio y, tener mayor o menor grado de autonomía técnica y orgánica.

La autonomía técnica consiste en que los órganos administrativos "no están sometidos a las reglas de gestión administrativa que, en principio, son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado". (45)

La autonomía orgánica supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía.

La característica que puede señalarse como fundamental en el régimen de descentralización es la que los funcionarios y empleados que la integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos a que me referí al tratar la centralización administrativa.

Algunas de las ventajas que presenta la descentralización administrativa, son las siguientes:

- a.- La descentralización es, desde el punto de vista político, una institución liberal.
- b.- Descongestiona administrativamente al poder central.
- c.- Las personas que desarrollan los servicios en la descentralización administrativa tienen la preparación técnica necesaria para procurar una satisfacción eficaz de las necesidades colectivas cuya atención corresponde al Estado.

Por otra parte, la descentralización administrativa presenta ciertos inconvenientes como los que se anotan en seguida:

- a.- Disminuye la fuerza del poder y por lo tanto lo debilita.
- b.- En la llamada descentralización regional, puede llegarse a la primacía de los intereses locales, sobre los intereses generales de un país.

Considerando que la descentralización implica necesariamente un régimen legal, tendría que aumentar la regulación jurídica de la Administración Pública, la descentralización puede ofrecer resistencia a la realización de las reformas necesarias para ir las adaptando a las

necesidades que deben satisfacer y, la multiplicación de entes descentralizados pueden originar rivalidades entre ellos, causando desorden en la administración.

Muchos de los inconvenientes referidos, pueden salvarse con un control adecuado del órgano central.

A pesar de los inconvenientes de los entes descentralizados, la experiencia demuestra que estos se siguen creando en mayor número.

Ahora bien, la administración Pública, producto de la sociedad a la que sirve, sufre las transformaciones y cambios de la misma, requiere adecuarse constantemente a la evolución social, a fin de constituir la organización que la colectividad necesita para el cumplimiento de sus cometidos, así pues, los cambios económicos políticos y sociales que se han dado en el país han hecho necesaria la adaptación y acrecentamiento del aparato administrativo a fin de convertirlo en promotor y garante de la colectividad.

OTROS

Como ya se habia mencionado, no es posible descentralizar cualquier servicio o actividad administrativa, pues por la naturaleza de algunas de estas se caeria en el riesgo de romper la unidad de acción, o bien, perder el control de jerarquía que debe existir necesariamente en ciertos casos.

En la esfera de la descentralización, mi análisis se limitaría sólo a la descentralización por servicio, que se caracteriza por las siguientes peculiaridades:

- a.- Los órganos descentralizados por servicio tienen en virtud de una Ley o Decreto, personalidad jurídica propia, es decir, diversa de la personalidad general de la Administración Pública.
- b.- Tienen patrimonio propio integrado por bienes del Estado, pero, sometido a un régimen jurídico esencial, al extinguirse el organismo descentralizado, los bienes que conforman su patrimonio vuelven al Estado.
- c.- Son entidades con autonomía técnica respecto a sus tareas.
- d.- Su actividad se controla por la Secretaría de Programación y Presupuesto en caso de que no se encomiende a otra dependencia.

- e.- Son autónomos en cuanto a su organización.
- f.- Los organismos descentralizados por ser vicio no tienen carácter de autoridad, como es el caso de los organismos descentralizados por región.

Este tipo de entidades públicas (organismos descentralizados), tienen objetivos muy variados: la explotación de servicios públicos (Comisión Federal de Electricidad), explotación de bienes y recursos (Petróleos Mexicanos), obtención de recursos para fines de asistencia social (Instituto Mexicano del Seguro Social), desarrollo de servicios asistenciales para los propios trabajadores del Estado (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado), impartición de educación superior (Universidad Nacional Autónoma de México), realización de investigaciones científicas (Instituto Nacional del Petróleo), y muchos más.

El Estado se reserva determinadas facultades respecto a los organismos descentralizados, a fin de controlar sus acciones y mantener la unidad política; estas facultades son, entre otras las de modificar las leyes que los rigen, nombrar a sus consejeros, Directores, Gerentes y personal técnico, controlar su presupuesto, vetar sus actividades. Además el Poder Central, se reserva la facultad de vigilancia de las

actividades de estas agencias que es un importante medio de Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados, y empresas de Participación Estatal u. en las diversas leyes que dan nacimiento a estas entidades, son las siguientes:

- a.- Excepciones a la autonomía técnica.
- b.- Aprobación de determinados actos básicos que afecten la vida económica y financiera de la Institución.
- c.- Control de sus presupuestos, balances y gastos.

Un organismo descentralizado surge en virtud de una Ley o Decreto, en el cual se fijan sus bases orgánicas, tal disposición normativa puede ser derogada sin que por ello el órgano desaparezca, pues variaría sólo en cuanto a no ser ente descentralizado sino otro de naturaleza diversa, si no se establece lo contrario.

Otro importante grupo de entidades paraestatales es el constituido por las Empresas de Participación Estatal; al abordar este tema es necesario señalar que ellas, igual que los fideicomisos y algunos Organismos Descentralizados con Empresas Públicas, por tanto debo hacer algunas referencias

sobre éstas:

"Las empresas Públicas son entidades de Derecho Público, con personalidad jurídica, patrimonio, y régimen jurídico propios, creadas o reconocidas por medio de una Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales u de otra naturaleza económica, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica". (46)

La empresa Pública tiene sus orígenes en Inglaterra, nace a partir de 1914 cuando cae en crisis el liberalismo y se inicia la etapa del intervencionismo estatal. Con la transición del Estado liberal en Estado intervencionista, este desarrolla fuertes actividades económicas convirtiéndose en productor, comerciante o distribuidor de bienes y servicios.

El nacimiento de estas entidades obedece a varias razones:

"El Estado crea la empresa pública ante el urgente problema de satisfacer necesidades sociales en aquellos campos en que la iniciativa particular resulta impotente o indiferente, y también, en donde se agudizan las tensiones sociales para las empresas particulares". (47)

Otro importante motivo que explica la creación de las empresas públicas es la convicción del Estado de que existen

determinadas actividades que deben ser vedadas a los particulares por razones de defensa nacional o política nacional o internacional, es decir, el propósito de explotar los recursos del país necesarios para tener un control absoluto de su Soberanía, así como atender la presentación de importantes servicios públicos de interés social.

En el ámbito nacional, la Empresa Pública nace de la siguiente manera: al consumarse la Independencia, el país vivía básicamente de la minería y la agricultura, ambas actividades desarrolladas en forma rudimentaria, las fuentes de riqueza se hallaban concentradas en unos pocos propietarios. Con el paso de los años, empezó a practicarse la actividad industrial, aunque sus formas eran elementales. La intervención del Estado en la actividad económica se reducía al aspecto fiscal. El advenimiento de la Revolución señaló nuevos derroteros en la vida económica, orientándola al aumento de la productividad y a la elevación de las condiciones de vida de los obreros y campesinos. La empresa pública en México, nace después del movimiento armado de 1910. Su creación se debe a la necesidad de encomendar el desarrollo de una actividad no intentada hasta entonces por el Estado así como la de crear un ámbito de estabilidad en el campo económico y la de fomentar el desarrollo social del país.

Las primeras empresas públicas mexicanas correspondieron al sector financiero y dieron lugar a la creación de otras empresas y de un número considerable de fideicomisos cuyas facultades caían dentro de la actividad económica y social del país.

La Carta Magna de 1917, señala la intervención del Estado en la actividad económica. A partir de 1925 se crea un gran número de Instituciones productoras de bienes y servicios que adoptan las formas de empresas públicas.

La importancia de estos organismos varía, ya que existen algunas empresas que desarrollan actividades estratégicas para la economía del país y significan un monopolio o control total de la actividad a la que se dedican, y otras cuya significación no tiene mayor envergadura.

Las empresas públicas son creadas en distintas formas, puede ser a través de una Ley en la que se precisan a sus fines, funciones, organización, derechos, obligaciones, personalidad jurídica. Surgen también, cuando el Estado adquiere una parte del capital en una empresa mercantil, en concurrencia con los particulares o bien, cuando adquiere una sociedad mercantil en la cual sus acciones pertenecen totalmente al Estado.

Las empresas públicas abarcan diversos sectores de la actividad económica nacional, constituyen un medio del que se vale el Estado para realizar su política de nacionalización específicamente en industrias en las cuales su intervención deber ser básica y no complementaria. Estas unidades forman parte de la Administración, pero actúan separadas de ésta.

Olivera Toro dice que:

"La Empresa Pública aparece así, como la forma que revisten ciertas entidades jurídico-económicas de naturaleza pública o semipública que requieren libertad, iniciativa, flexibilidad y espíritu empresarial, y a las que perjudica la rigidez de una Administración Burocrática". (48)

David Cantú afirma que:

"La Constitución Mexicana aunque faculta y obliga al Estado a enfrentar serias responsabilidades, solamente de una manera indirecta le sugiere la creación de empresas públicas". (49)

Las empresas públicas adoptan diversas formas para su funcionamiento. Serra Rojas señala que nuestra legislación emplea el término "Empresas Pública", únicamente para referirse a organismos descentralizados, mientras que con el término "empresa semipública", se alude a la empresa de participación estatal y afirma que: "no se puede ser a la vez

empresa de participación estatal y organismo descentralizado, porque corresponden a regímenes diversos". (50)

A su vez, Cervantes Ahumada sostiene que "el Estado utiliza la forma de Sociedad Anónima para organizar sociedades de Servicios Públicos que, en el fondo, son instituciones descentralizadas del poder público". (51)

Por su parte, David Cantú señala que un Organismo Descentralizado puede revestir la forma de empresa pública, como se desprende de la siguiente afirmación: "...las empresas públicas organizadas como organismos descentralizados, actúan como personas jurídicas autónomas, dotadas de personalidad jurídica, teniendo un patrimonio propio y sujetos al control del Estado". (52)

La Empresa Pública se diferencia de la Privada por el régimen jurídico que las regula, por el hecho de que la segunda se forma con capitales de los particulares, mientras que la empresa pública lo hace con bienes del Estado y se encuentra dirigida por elementos técnicos del mismo.

Estas empresas desaparecen en virtud de la derogación de la Ley o Decreto que las crea, y sus bienes pasan al patrimonio del Estado en calidad de bienes de dominio privado de la Federación.

La Ley Organica de la Administración Publica Federal establece que dentro de las Empresas de Participación Estatal mayoritaria se encuentran comprendidas las Instituciones Nacionales de Credito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Credito, las instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y aquellas que satisfagan algunos de los requisitos que establece el Artículo 46 y que son:

- a.- " Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o mas Instituciones Nacionales de Credito u Organizaciones Auxiliares Nacionales de Credito, otra y otras Empresas de Participación Estatal, una o varias Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, uno o más Fideicomisos a que se refiere la Fracción II del Artículo 3o. de esta Ley (parastatal), considerados conjuntamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del Capital Social.
- b.- " Que la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.
- c.- " Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva, u Órgano de Gobierno, designar al Presidente, al Director, al Gerente o cuando tengo facultades para votar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u Órgano de Gobierno equivalente.

Las empresas de Participación Estatal son Instituciones de carácter publico reguladas tanto por el derecho privado, por el derecho público. Son "...aquellas empresas privadas en las que el Estado tiene un interés económico preferente que le permite intervenir o administrar una empresa..." (53)

Una empresa de Participación Estatal se caracteriza por la presencia accesoria o transitoria del capital público y privado para la realización de finalidades propias de la iniciativa privada, y en ningún caso la participación en fines esenciales del Estado.

Las Empresas de Participación Estatal rigen su actividad por la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y sus relaciones con los particulares tanto por normas de Derecho Público como por normas de Derecho Privado. Estas empresas revisten en ocasiones, las formas establecidas por el Derecho Mercantil como la Sociedad Anonima, y en algunos casos la de Sociedad Cooperativa.

Las empresas de Participación Estatal, llamadas también Empresas de Economía Mixta pueden ser Mayoritarias o Minoritarias. El Artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Publica Federal, que he transcrito con

antelación que a continuación expongo, fijan las bases para determinar cuando se esta en presencia de una entidad de este tipo:

"Se asimilan a las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades Civiles así como las Asociaciones en las que la mayoría de los asociados sean dependencias u entidades de las mencionadas en el inciso "A", del artículo anterior, o alguno o varios de ellos se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes".

A su vez, el Artículo 48 determina cuáles son las Empresas de Participación Estatal Minoritarias:

"Serán Empresas de Participación Estatal Minoritarias las Sociedades en las que uno o mas organismos descentralizados u otra, u otras Empresas de Participación Estatal Mayoritaria consideradas conjunta o separadamente posean acciones o partes de capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquel....."

Las normas que regulan las Empresas de Participación Estatal, son las siguientes:

- . Ley Organica de la Administración Pública Federal.
- . Ley General de Bienes Nacionales.
- . Ley General de Contratos y Obras Públicas.

- . Ley de Inspección de Adquisiciones.
- . Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.
- . Ley Federal del Trabajo.
- . Ley de los trabajadores al Servicio del Estado.
  - . Ley que crea el organismo.
  - . Código de Comercio.
  - . Ley General de Sociedades Mercantiles.
  - . Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Las Instituciones Nacionales de Crédito son organismos Paraestatales cuyas actividades giran en torno al ejercicio de la banca y el comercio. Normalmente adoptan para su funcionamiento la forma de Sociedad Mercantil.

Su antecedente más remoto data de la época colonial, cuando en el año de 1774 nace el Monte de Piedad, considerado como la Institución Bancaria más antigua. En los inicios de esa época no existían los bancos especializados, y la función bancaria era ejercida por los mercaderes fundamentalmente.

En el año de 1793 surge, con el objeto de financiar la industria minera, el Banco de Ayo de Minas, fundado por Carlos III, este fue el primer banco público establecido en

la colonia.

Ya en la época independiente aparece el Banco del Ayo para fomentar la industria textil y en el año de 1847, el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre; en 1857 se funda un importante banco de emisión de moneda: el Banco de México, S.A.

En 1864, se crean el Banco de Londres y México y Sudamérica y el Nacional Monte de Piedad, posteriormente, en 1881 nace el Banco Nacional Mexicano.

La Ley General de Instituciones de Crédito de 1897 estableció las bases del Sistema Bancario Mexicano, estructurando cuatro tipos de Instituciones:

- 1.- Banco de Emisión.
- 2.- Bancos Retaccionarios.
- 3.- Bancos Hipotecarios.
- 4.- Almacenes Generales de Depósito.

En el año de 1929, surgen con una nueva concepción las Instituciones Nacionales de Crédito, encomendándose al Banco

de México, S.A., el mayor incremento, en el menor plazo, del ingreso nacional y la elevación del nivel de vida.

El aumento de Instituciones Nacionales de Crédito, en los últimos años, propició que el Ejecutivo Federal adoptara la medida de nacionalizar el ejercicio de la banca, para de esta manera, terminar con las incongruencias que se presentaban (por aquellos en quienes recayó la Requisición), reservándose el Estado el ejercicio de la misma, brindando con mayor eficiencia el servicio bancario.

Las Bolsas de Valores son mercados donde se compran y venden valores mobiliarios. Son sociedades cuyos accionistas tienen el carácter de corredores de cambio encargados de fungir como mediadores en la contratación de operaciones sobre valores y metales preciosos.

Las Cámaras de Compensación son Instituciones a las cuales acuden representantes de diversos bancos con el fin de compensar cheques que reciben de instituciones análogas. Este servicio es prestado a través del Banco de México.

Los Almacenes Generales de Depósito son Instituciones cuyo objeto es el almacenamiento, guarda o conservación de bienes o mercancías, o la expedición de certificados de depósito y bonos de prenda.

Existen tres tipos de Almacenes de Depósito, son:

- 1.- Agrícolas, Se dedican a depósitos de este género de productos.
- 2.- Mixtos, Reciben tanto productos agrícolas como otra clase de bienes o mercancías.
- 3.- Fiscales, Reciben mercancía importada pendiente del pago de derechos de importación.

A través de estas entidades se facilita la circulación de mercancías y la concesión de crédito sobre las mismas, por medio de la incorporación de los derechos de disposición de la mercancía depositada al certificado de depósito.

Las Uniones de Crédito, son grupos de personas que tienen los mismos intereses económicos y se reúnen con el fin de facilitar crédito a los mismos. Estas pueden ser agrícolas, cuando agrupan a personas que se dedican a este tipo de actividad; industrial, si desarrollan actividades de carácter industrial; o, mixtas, cuando reúnen a ambos tipos de miembros.

El Fideicomiso tiene ha sido definido en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de la siguiente manera: "En virtud del Fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria"

El Fideicomiso tiene su origen en el Derecho Romano que regulaba la "fiducia", contrato a través del cual el adquirente aparente de un bien se comprometía a restituirlo al enajenante al cumplimiento de las obligaciones que tenía éste, respecto de aquél.

El "pactum fiduciare", es también antecedente del Fideicomiso, y se concibe como un contrato apoyado en la buena fe de las partes y mediante el cual el que recibía la propiedad de una cosa se obligaba a restituirla bajo determinadas circunstancias.

Desde el inicio del presente Siglo, la figura del Fideicomiso aparece en nuestro panorama jurídico con la Ley de Instituciones de Crédito de 1924, la cual solo hizo referencia a él, pero sin reglamentarlo; en 1926 se señala que es un mandato irrevocable, pero, es hasta 1932, cuando aparece como negocio típico.

"El fideicomiso es un negocio jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio autónomo, cuya titularidad se atribuye al fiduciario, para la realización de un fin determinado" (54)

Cervantes Ahumada señala que "... el Fideicomiso es un acto jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye

un patrimonio con bienes y derechos, cuya titularidad se atribuye a una institución fiduciaria expresamente autorizada, para la realización de un fin lícito determinado". (55)

El Fideicomiso de Estado es una variante del Fideicomiso en general, no se ha desarrollado hasta ahora, una teoría propia de este tipo de negocio jurídico.

Acosta Romero nos dice que el Fideicomiso Estatal:

".... es un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público, o de dominio privado de la Federación, o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria para realizar un fin lícito, de interés público". (56)

El fideicomiso estatal se constituye en virtud de una declaración de voluntad emanada del Estado. Su base es la formación de un patrimonio de afectación cuya titularidad se atribuye a un fiduciario para la realización de un fin de interés público, tal realización se encomienda a una Institución Nacional de Crédito. Según nuestra legislación puede ser fiduciaria una Institución de Crédito, en este caso, una que tenga carácter de Nacional.

Este tipo de fideicomisos se reglamenta en virtud del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 27 de febrero de 1979, que estableció las bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos por el Gobierno Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el fideicomitente único del Gobierno Federal, de acuerdo a lo establecido por la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

En cualquier fideicomiso estatal deben estar representadas las autoridades hacendarias y es el fiduciario quien designa al personal técnico y administrativo que estime conveniente para el buen funcionamiento del fideicomiso.

Las autoridades financieras son las encargadas de emitir la orden de constitución del fideicomiso, ya sea, asignando un fondo del propio Gobierno Federal, o bien, a través de un impuesto expresamente determinado para dicho fin, o cualquier otro recurso federal.

Los fines del fideicomiso estatal pueden agruparse de la siguiente manera:

- a.- Inversión de Fondos Públicos.
- b.- Manejo y Administración de Obras Públicas.
- c.- Prestación de Servicios Públicos.
- d.- Producción de bienes para el Mercado.

Estos objetos se encuentran especificados en la propia Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Una vez realizado este somero análisis, se puede resumir diciendo que el fideicomiso es también otra forma usada por el Estado para destinar por medio de una Institución Nacional de Crédito, dineros públicos a fines determinados, con el afán de resolver importantes problemas nacionales de diversa índole.

NOTAS AL CAPITULO II

- 21).- Colmenero, Manuel. Op. Cit.  
por Jorge Olivera Toro.  
Manual de Derecho Administrativo  
México, D.F.  
Edit. Porrúa, S.A.  
pág. 201
- 22).- Forsthoff, Ernest. s/ref. Biblio.  
Citado por Jorge Olivera Toro.  
Op. Cit. pág. 281
- 23).- Fraga, Gabino.- Op. cit. pág. 166
- 24).- Olivera Toro, Jorge.- Op. cit.- págs. 285 y 296  
Manual de Derecho Administrativo
- 25).- Serra Rojas, Andres. Op. cit.- pag. 479  
igualmente señalado por Gabriel Rojas Arbelaez.  
Op. cit. pág. 27
- 26).- Villegas Basabilvazo, Benjamin.- Op. cit.- pag. 38
- 27).- Fraga, Gabino.- Op. cit.- pág. 167
- 28).- Sayagúz Laso, Enrique.  
Tratado de Derecho Administrativo  
Montevideo, Uruguay.  
Editorial Martín Bianchi Altura  
1959 Tomo I  
pág. 204
- 29).- Sayagúz Laso, Enrique.- Op. cit.- págs. 212 y 213
- 30).- Sayagúz Laso, Enrique.- Op. cit.- pág. 214 y 215
- 31).- Harinú, Maurice
- 32).- María Díez, Manuel.  
Derecho Administrativo  
Buenos Aires, Argentina.  
Bibliográfica Omeba 1965  
Tomo I pág. 68

- 33).- Sayaguez Laso, Enrique.- Op. cit.- 224
- 34).- María Díez, Manuel.- Op. cit.- pag. 72
- 35).- Zanobini. s/ref. Biblio.  
Citado por Manuel María Díez  
Ibidem.- pág. 71
- 36).- María Díez, Manuel.- Op. cit. pag. 73
- 37).- Olivera Toro, Jorge.- Op. cit. pag. 296
- 38).- Arvizu Hernández, Ignacio Enrique.- s/ref. biblio.  
Citado por Alfonso Castañeda Salgado  
Las Fuentes del Derecho Internacional  
México, D.F.  
UNAM 1969 pag. 87
- 39).- Olivera Toro, Jorge.- Op. cit.- pag. 298
- 40).- Castellanos Coutino, Horacio.- s/ref. biblio.  
Citado por Jorge Olivera Toro.- Ibidem.- pág. 300
- 41).- Fraga, Gabino.- Op. cit. pag. 200
- 42).- Serra Rojas, Andres.- Op. cit.- pág. 474
- 43).- Fraga, Gabino.- Op. cit.- pag. 202
- 44).- María Díez, Manuel.- Op. cit.- pag. 77
- 45).- Buttegenbach Andre.- s/ref. Biblio.  
Citado por Gabino Fraga.- Op. cit.- pág. 201
- 46).- Serra Rojas, Andres.- Op. cit.- pag. 686
- 47).- Olivera Toro, Jorge.- Op. cit.- pag. 315 y 316
- 48).- Olivera Toro, Jorge.- Op. cit.- pag. 316
- 49).- Cantú David.- s/ref. Biblio.  
Citado por Flores Patricia Martínez G.  
La Justicia Administrativa  
Mexico, D.F.  
UNAM 1981 Pág. 68
- 50).- Serra Rojas, Andres.- Op. cit.- pag. 6/0

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

- 51).- Cervantes Ahumada, Raúl.  
Derecho Mercantil  
México, D.F.  
Edit. Herrero, S.A.  
1975 Obra #1 pág. 84
- 52).- Cantu David.- Op. cit.- pág. 85
- 53).- Serra Rojas, Andres.- Op. cit.- pág. 206
- 54).- Cervantes Ahumada, Raúl.  
Titulos y Operaciones de Crédito  
México, D.F.  
Editorial Herrero, S.A.  
1978, Obra # 2, PAG. 284
- 55).- Cervantes Ahumada, Raúl.- Op. cit.- Obra #2.- pág. 284
- 56).- Acosta Romero, Miguel.- Op. cit. pags. 256 y 257.

CAPITULO III

"EL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL Y SUS ANTECEDENTES

- Constitución de Cadiz.
- Constitución de 1857.
- Constitución de 1917.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
en su Artículo 21 nos señala lo siguiente:

"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso".

Este artículo posee precedentes a partir de la Constitución de Cádiz, que como es bien sabido estuvo vigente en nuestro país en algunos periodos anteriores a la independencia, en cuanto a su artículo 172, fracción undécima prohibió categóricamente al rey, es decir, al ejecutivo, privar a ningún individuo de su libertad ni ponerle por sí pena alguna, y por su parte, el diverso artículo 742 dispuso que la potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenecía exclusivamente a los tribunales.

Varios preceptos de las cartas fundamentales posteriores consiguieron disposiciones similares en cuanto a la prohibición al organismo ejecutivo, y en especial al Presidente de la República por imponer penas, las que se consideraban exclusivas de los tribunales a través del proceso correspondiente. En este sentido pueden mencionarse, entre otros, los artículos 112, fracción II, de la Constitución Federal de 1824; 45, fracción II, de la Cuarta de las Leyes Constitucionales promulgadas el 29 de diciembre de 1836; 9o. fracción VIII, de las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843; y 58 del Estatuto Orgánico Provisional de 15 de mayo de 1856.

Por lo que se refiere a las facultades de las autoridades administrativas para imponer sanciones económicas y arrestos calificados de correccionales, pueden mencionarse los artículos 83, fracción XI, de las Bases Orgánicas de 1843, en el cual se faculta al Presidente de la República para imponer multas hasta de quinientos pesos, y 58, y 117, fracción XXIX, del Estatuto Provisional de 1856, sobre las sanciones pecuniarias y arrestos de acuerdo con las leyes de policía y bandos de buen gobierno. (58)

El antecedente inmediato del artículo 21 constitucional vigente es el precepto del mismo número de la carta Federal

de 5 de febrero de 1857, según el cual: "La aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial. La política o administrativa solo podría imponer, como corrección, hasta quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la ley".

El citado artículo 21 constitucional en vigor, tal como fue reformado por decreto publicado el 3 de febrero de 1985, comprende tres disposiciones diversas: a).- en primer término la declaración de que la imposición de las penas es exclusiva de la autoridad judicial; b).- la persecución de los delitos corresponde al Ministerio Público y a la policía judicial, y c).- las facultades de las autoridades administrativas para imponer sanciones a los infractores de los reglamentos gubernativos y de policía.

I).- Imposición de las penas por la autoridad judicial. Este mandamiento tiene su origen en la Constitución de Cádiz, según se expresó anteriormente, y es una consecuencia del principio de la división de poderes, o en estricto sentido, de las funciones. El precepto vigente está relacionado con los artículos 13, 14 y 16 de la carta federal en vigor, en cuanto la atribución exclusiva de los tribunales tanto civiles como militares, en sus respectivas esferas de

competencia, para imponer las penas estimadas en sentido estricto, a los que se consideren culpables de una conducta delictuosa; solo puede efectuarse a través de una sentencia condenatoria debidamente fundada y motivada en un proceso en el cual se respeten el derecho de defensa y las formalidades esenciales del procedimiento.

21.- La persecución de los delitos por parte del Ministerio Público y la policía judicial. Este es el aspecto de mayor trascendencia del artículo 21 constitucional, puesto que fue introducido por el Constituyente de Querétaro después de un extenso debate y mereció una explicación muy amplia en la exposición de motivos del proyecto presentado por don Venustiano Carranza.

En efecto, en la citada exposición de motivos se insistió en la necesidad de otorgarle autonomía al Ministerio Público el que, de acuerdo con la legislación expedida bajo la Constitución de 1857, carecía de facultades efectivas, en el proceso penal, puesto que la función de policía judicial, no existía como organismo independiente y era ejercida por los jueces, quienes se convertían en verdaderos acusadores en perjuicio de los procesados.

Los debates del Congreso Constituyente durante los días 2 al 13 de enero de 1917, se centraron en las funciones persecutorias del Ministerio Público y en la creación de la policía judicial, como organismo de investigación bajo el mando inmediato del primero, tomándose como modelo, según la extensa explicación de José Natividad Macías el 5 de enero de 1917, a la organización del Ministerio Público Federal de los Estados Unidos, y a la policía bajo su mando directo, por lo que el objetivo del precepto constitucional consistía en otorgar una verdadera participación al Ministerio Público en la investigación de los delitos y en el ejercicio de la acción penal, para evitar los abusos de los jueces porfirianos, constituidos en acusadores al ejercer funciones de policía judicial, como se denunciaba en la exposición de motivos. (59)

La citada disposición del artículo 21 constitucional ha dado lugar a un debate que todavía no termina sobre el Ministerio Público, en cuanto a que posee o no la exclusividad no sólo en la investigación de las conductas delictuosas en el periodo calificado como averiguación previa, sino también en el ejercicio de la acción penal, que se ha calificado como verdadero monopolio.

A).- Se ha impuesto en la legislación y en la jurisprudencia la interpretación que considera al propio Ministerio Público como el único autorizado para ejercer la acción penal y la función acusatoria durante el proceso penal, de tal manera que los códigos procesales penales, tanto el federal como los de las entidades federativas, no reconocen la calidad de parte, ni siquiera con carácter subsidiario, a la víctima del delito.

Si bien un sector de la doctrina, estima inconveniente esta interpretación radical del citado artículo 21 constitucional, la mayor parte de los tratadistas sostiene que es conveniente el monopolio del ejercicio de la acción penal por el Ministerio Público. A su vez, la jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte de Justicia ha establecido el criterio de que, contra las determinaciones del Ministerio Público cuando decide no ejercitar la acción penal, desiste de la misma o formula conclusiones no acusatorias, no pueden impugnarse a través del juicio de amparo, en virtud de que el propio Ministerio Público sólo puede considerarse como autoridad en sus actividades de investigación, pero se transforma en parte cuando comparece en el proceso penal. Además, de aceptarse lo contrario, se otorgaría, al particular afectado la posibilidad de participar en el manejo de la acción pública (Lesis 198, página 408, Apéndice

publicado en 1975. Primera Sala).

La única posibilidad de combatir los actos del Ministerio Público en su calidad de parte en el proceso penal es a través de un control interno administrativo que regulan las leyes orgánicas respectivas.

B).- En el aspecto en el cual no existe un criterio preciso de la jurisprudencia de los tribunales federales, se refiere a si el desistimiento de la acción penal o de las conclusiones no acusatorias vinculan al juzgador, porque en algunas resoluciones se ha estimado que aún en el supuesto de que estas actuaciones sean autorizadas por el procurador respectivo, como jefe del Ministerio Público, el juez de la causa no está obligado por ellas, en virtud de que es facultad exclusiva de la autoridad judicial fallar de acuerdo con las constancias procesales, lo que nos parece un criterio acertado. (60)

Sin embargo, ha predominado la interpretación que considera al desistimiento de la acción penal y a las conclusiones no acusatorias, autorizadas por el procurador respectivo, como obligatorias para el juzgador, quien debe decretar el sobreseimiento definitivo del proceso, con efectos equivalentes a la absolución del procesado. Este

principio en la práctica, ha producido el fenómeno contrario a la extralimitación de los jueces, es decir, la hipertrofia del Ministerio Público.

C).- Finalmente, debe tomarse en consideración que es incorrecta la denominación que se confiere a la policía que se encuentra bajo las ordenes del Ministerio Público, la que debe considerarse como un cuerpo de investigadores, pues el calificativo de judicial proviene del sistema francés, en el cual se justifica porque se encuentra bajo las ordenes del juez de instrucción y no del representante social.

3).- Imposición de sanciones por la autoridad administrativa. El tercer precepto contenido por el artículo 21 constitucional también fue objeto de debates en el Constituyente de Querétaro, debido a la experiencia de la aplicación del precepto del mismo número de la carta de 1857, que provocó muchos abusos, especialmente en perjuicio de los sectores más desprotegidos, debido a que dicho precepto sólo fijaba los límites máximos de las sanciones hasta quinientos pesos de multa y un mes de arresto, y dejaba a las leyes secundarias precisar sus alcances.

H).- El texto original del citado artículo 21, tal como fue aprobado por el Constituyente de Querétaro, restringía

Las acciones administrativas, que consistían en multa y arresto hasta de treinta y seis horas. En el supuesto de que no cubriera la multa, ésta se podía conmutar por arresto hasta de quince días, pero esta última disposición fue interpretada por la jurisprudencia como un derecho de opción del afectado, por lo que debe considerarse inconstitucional la imposición inmediata del arresto, sin dejar al agraviado la posibilidad de elegir entre la pena corporal o la pecuniaria (Tesis 418, pág. 694, Apéndice publicado en 1975, Segunda Sala).

Además se estableció que si el infractor fuese jornalero u obrero, no podía ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo de una semana.

El propósito esencial de la reforma constitucional publicada en febrero de 1983, fue precisar aún más las facultades de las autoridades administrativas en la imposición de sanciones, pues como se afirma en la exposición de motivos: "Si bien el propósito del Constituyente fue brindar al infractor de escasos recursos la posibilidad de optar por el arresto en lugar de cubrir la multa que se le impusiere, para así proteger su patrimonio, la realidad socioeconómica del país llevó a que el cumplimiento del arresto opcional a treinta y seis horas, y además reduce la

multa del infractor cuando sea jornalero, obrero o trabajadora, al importe de su jornal o salario de un día, y tratándose de trabajadores no asalariados, a un día de su ingreso.

B).- Por otra parte, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia es muy clara en el sentido de que la autoridad administrativa sólo puede imponer sanciones a los infractores a través de un procedimiento que respete el derecho de defensa de los mismos en virtud de una resolución debidamente fundada y motivada, de acuerdo con los lineamientos de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal (Tesis 419, pág. 195, Apéndice publicado en 1975, Segunda Sala).

C).- Otra cuestión controvertida es la que se refiere a los lineamientos gubernativos y de policía mencionados por el propio artículo 21 de la carta federal, y que se han calificado de autónomos, por no estar vinculados a un ordenamiento legislativo, por lo que su expedición corresponde al Presidente de la República en el Distrito Federal, en los términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución, y a los gobernadores de los estados en sus respectivos ámbitos. Sin embargo lo anterior provocó una verdadera anarquía en la regulación de las normas que

tradicionalmente se conocen como de "policia y buen gobierno".

Esta situación ha cambiado con motivo de la reforma constitucional al artículo 115 de la carta suprema, publicado el 3 de febrero de 1983, pues en su fracción II se confirió a los ayuntamientos, de acuerdo con las bases normativas que deberían establecer las legislaturas de los estados, la facultad de expedir los bandos de policia y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

De acuerdo con este principio y a pesar de que en el Distrito Federal no existen municipios, el congreso de la Unión expidió una Ley sobre justicia en materia de faltas de Policia y Buen Gobierno del Distrito Federal, que contiene los lineamientos de acuerdo con los cuales se deben expedir los reglamentos respectivos y en los términos de las disposiciones que en esa materia contiene el artículo 21 constitucional para la imposición de sanciones de carácter administrativo. (61)

Notas al Capítulo III

- 57).- Burgos Ignacio  
Las Garantías Individuales  
Edit. Porrúa, S.A.  
México, 1978  
pág. 640-654
- 58).- Castro Juventino  
Lecciones de Garantías y Amparo  
2a. Edición  
México, 1978  
pág. 44-45
- 59).- Castro Juventino  
El Ministerio Público en México  
6a. Edición  
México, 1985  
pág. 23-128
- 60).- Fix-Zamudio Héctor.  
La Función Constitucional del Ministerio Público.  
Anuario Jurídico  
México, 1985  
Pág. 23-128
- 61).- Olea y Leyva Teófilo.  
El Artículo 21 Constitucional  
Ensayo sobre la intrasmutableidad de las esencias pro-  
cesales.  
Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia.  
México, 1944  
Números 23 y 24  
Julio y Diciembre  
Pág. 273-313

## CAPITULO IV

### \* SANCION DISCIPLINARIA\*

- Introducción
- Concepto de Poder Judicial.
- Concepto de reglamento de policia y buen gobierno.
- Diferencia entre penas y sanciones.
- Las penas, sanciones y multas administrativas.
- Inconstitucionalidad de las multas fiscales.

### Introducción

En la lucha del hombre por sus libertades, surgen constantemente corrientes contrapuestas. La primera de ellas, en un sentimiento liberal, de quitarle todas las facultades que tiene la autoridad administrativa para sancionar a los gobernados; y una segunda, tendiente a dar facultades a la autoridad administrativa con el objeto de que imponga el mayor número de sanciones e intervenga cada vez más en la vida de sus gobernados.

Ya en la Constitución de 1857 se ve el sentimiento liberal, cuando los constituyentes manifiestan en el Artículo 21 lo siguiente:

"La aplicación de las penas, propiamente tales, es exclusiva de la Autoridad Judicial. La política administrativa sólo podrá imponer, como corrección hasta \$500 de multa o hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determina la Ley".

El artículo anterior hizo que ilustres tratadistas en el siglo pasado emitieran opiniones diversas, como fue la del Licenciado José María Lozano, quien hiciera reflexiones al respecto, encuadrándolas dentro de la interpretación

liberal: Este manifestaba que el artículo 21 trae consigo, en su espíritu, el principio de la división de poderes, y que aunque la Soberanía es indivisible debe estar dividida para que ninguno de los tres poderes tienda al abuso. Por ello se delimita la sanción administrativa hasta de \$500.00, los delitos y las correcciones para faltas menores; y ejemplifica esta situación de la siguiente manera:

"Si un hombre se ha hecho culpable de un verdadero delito, de un homicidio, por ejemplo, sería absurdo que la autoridad política o administrativa le impusiera como pena una multa hasta de \$500.00 o una reclusión hasta de un mes, y con esto quedará el delincuente libre de la acción de los tribunales y de las penas que la Ley señala a su delito" (62)

Sin embargo, varios tratadistas contemporáneos no coinciden con esta opinión y sostienen que las multas fiscales son un tercer grupo que no tienen nada que ver ni con la imposición de multas ni con la pena de violaciones a reglamentos de policía buen gobierno.

Opinión que nos parece errónea y que trataremos de demostrar en este punto a través de diferentes razonamientos lógicos jurídicos.

Siendo que las leyes fiscales son leyes formales y materiales, su violación constituye una transgresión a una norma legislativa, y en nuestra opinión debe ser sancionada a través del Poder Judicial; de lo contrario se estaría aceptando un absurdo jurídico como el que sigue:

"Una señora efectuó una maniobra en reversa con su coche y tira un poste. El Procurador de Justicia la condena a dos años de prisión y a la reparación del daño".

En el ejemplo anterior, todos los juristas pedirían amparo y no bajarían de un demente al Procurador de Justicia; y sin embargo, se ve con mucha naturalidad que el Procurador Fiscal imponga una sanción pecuniaria equivalente a tres tantos del impuesto omitido.

Esta situación no la podemos admitir, y abogo en este capítulo por que se reforme la facultad sancionadora del Poder Público, bien como dice el ilustre Licenciado Antonio Carrillo Flores, modificando la Constitución y estableciendo garantías especiales en ésta materia, o bien, ajustando las actuales normas tributarias al texto Constitucional. (63)

"Concepto de Poder Judicial"

El Poder Judicial emana, desde épocas antiguas, de la constante y reiterada búsqueda de la equidad y la justicia, hasta llegar a constituir uno de los tres poderes de la Nación en que se divide la Soberanía para su ejercicio.

Definir al Poder Judicial, como hemos visto, es cosa difícil, puesto que no existe una definición de tal Poder que podamos transcribir. Lo que podemos decir de este Poder, son varios conceptos aislados que han señalado diversos tratadistas.

En primer lugar, la existencia del Poder Judicial, implica la existencia de un estado de derecho, en el que los individuos se rigen por la voluntad de la Ley, y no por voluntad o el capricho de un individuo, como sucede en un régimen totalitario.

Otro hecho importante es que el Poder Judicial está compuesto por jueces con diferentes jurisdicciones, pero cualquiera que sea su función será "decir derecho".

En un estado de derecho, éste, por un acto de soberanía, nombra a las personas que van a ejercer la jurisdicción, la cual está limitada con el objeto de impartir justicia.

En México, la jurisdicción federal está contemplada y delimitada en los artículos 103 y 104 de nuestra Carta Magna, los que a la letra dicen:

"Artículo 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda la controversia que se suscite:

- I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.
- II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulnere o restrinjan la soberanía de los Estados, y
- III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

"Artículo 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

- I.- "De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca el asunto en primer grado".

"Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del distrito y territorio federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."

"Procederá el recurso de revisión ante la suprema corte de justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, solo en los casos que señalen las leyes federales y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa".

"La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 104 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo:

- II.- De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo.
- III.- De aquellas en las que la federación fuese parte:
- IV.- De las que se susciten entre dos o más Estados o un Estado y la Federación, así como de las que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un Estado:
- V.- De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otros y

VI.- De los casos concernientes a miembros del  
Cuerpo Diplomático y Consular".

De lo anterior, desprendemos que tenemos que definir el concepto "juez", pues esta es la persona encargada de impartir justicia y de representar al Poder Judicial, toda vez que el juzgador en nombre del Estado decide, con fuerza vinculativa para las partes, una determinada situación jurídica controvertida.

El diccionario de la Real Academia Española define como "juez" a la persona que tiene autoridad y potestad para juzgar ( a la persona) y sentenciar. Sin embargo, la definición anterior es insuficiente, por lo que recurriremos al ilustre jurisconsulto Don Joaquín Escriche, quien en su obra "El Diccionario de Legislación y Jurisprudencia", lo define como sigue:

"JUEZ, El que esta revestido de la potestad de administrar justicia a los particulares, o sea, de aplicar las leyes en los juicios civiles o en los criminales o así en unos como en otros. "Los juzgadores, dice la ley 1, tit. 4, Part. 3, dan nombre de jueces, que quiere decir, como homes bonos que son puestos para mandar et facer derecho". Esta definición de las partes, a la cual hemos procurado arreglar la nuestra, es la mas completa y general, porque abraza todas las clases o especies en que los jueces se dividen, al paso que algunas de estas quedan excluidas en las definiciones que comunmen-

te establecen los autores y que por consiguiente son defectuosas. La palabra juez es genérica y comprensiva de todos los que administran justicia pero los que desempeñan este cargo con autoridad superior, y más especialmente los que lo ejercen en los tribunales de alzada, se distinguen con el nombre de magistrados o ministros". (64)

Los anteriores conceptos son importantes en virtud de que así se determina que solo a los jueces corresponde imponer las penas.

Es necesario que sepamos que este funcionario, como señala el ilustre jurista Ignacio Burgoa en su libro "Las Garantías Individuales", a quien corresponde hacer el análisis de las pruebas y de asegurar el proceso. Obviamente la facultad sancionadora debe estar superdotada de dos requisitos fundamentales:

- a.- Que sea llevada por la autoridad judicial concebida ésta en los términos puntados con antelación y,
- b.- Que sea el efecto o la consecuencia del ejercicio de la función jurisdiccional desplegado por dicha autoridad y traducido en "decir el derecho" en el caso concreto de que se trata, mediante la resolución de un conflicto previo producido por el hecho delictivo". (65)

Lo anterior se complementa con lo que expresa el licenciado José Borrero Bautista:

"Si atendemos a la jurisdicción, todos los jueces, desde el Ministro de la Suprema Corte hasta el juez municipal son iguales ya que, en nombre del Estado, resuelven, con fuerza obligatoria, los conflictos sometidos a su conocimiento".

Lo importante en los juzgadores es la jurisdicción, concepto importantísimo porque es la facultad que tienen los jueces para dirimir controversias. (66)

El mismo tratadista, Becerra Bautista, destaca:

"11.- Jurisdicción: El juez debe "decir el derecho" y para ello debe tener facultades que derivan de su vinculación al Estado, del que toma parte.

En otras palabras, el Estado debe nombrar por un acto de soberanía, a las personas que ejercen jurisdicción para hacer posible la administración de justicia.

Todo juez, en consecuencia, tiene jurisdicción, es decir, facultad de decidir con fuerza vinculativa para las partes, una vez determinada situación jurídica controvertida". (67)

En la práctica es más importante el concepto de jurisdicción que el concepto de juez, magistrado, ministro etc. Sin embargo la función de ellos, es decir, del derecho y la jurisdicción, siempre será la misma.

Para entender el concepto de jurisdicción hemos transcrito dos párrafos del ilustre jurista don José

Chiouenda: que fueron tomados de su obra: "Principios de Derecho Procesal Civil". La primera de ellas, de la página 365 que dice:

"Nos parece que la característica de la función jurisdiccional es la sustitución de una actividad ajena. Esta sustitución tiene lugar de dos maneras, correspondientes a los dos estados del proceso conocimiento y ejecución:

a).- En el conocimiento, la jurisdicción consiste en la sustitución definitiva y obligatoria de la actividad intelectual del juez a la actividad intelectual, no sólo de las partes, sino de todos los ciudadanos, al afirmar existente una voluntad concreta de ley concerniente a las partes. En la sentencia, el juez se sustituye para siempre a todos al afirmar existente una obligación de pagar, de dar, de hacer o no hacer, al afirmar existente el derecho a la separación personal o a la resolución de un contrato, o querido por la ley un castigo. Esta función no puede significarse mejor que con la palabra juzgar". (68)

Y para redondear este concepto hemos tomado la segunda transcripción de la página 369 que dice:

"En vista de esto, podemos decir que: La jurisdicción consiste en la actuación de la ley mediante la sustitución de la actividad ajena, ya sea afirmando la existencia de una voluntad de ley, ya poniéndola posteriormente en práctica". (69)

"Concepto de Reglamento de Policía y Buen Gobierno"

Nuestra Constitución habla de reglamento en forma expresa en el artículo 21 y la Corte ha tratado de exponer que la facultad de crear reglamentos la tiene el Ejecutivo, basándose en la interpretación que nuestro máximo Tribunal de la fracción I del artículo 89 Constitucional.

En efecto, el artículo 21 habla de sanciones por violaciones a reglamentos gubernativos y de policía, y la fracción I, del artículo 89 habla de la aplicación:

"Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia".

Respecto a la naturaleza jurídica de los reglamentos existen muy variadas opiniones, pero la más acertada a mi juicio es la que los divide en ordenanzas administrativas. El licenciado Gabino Fraga en su libro de "Derecho Administrativo", nos dice que las ordenanzas creadoras de derechos son desde el punto de vista material actos legislativos; porque de la misma manera la Ley crea reglas del Derecho mientras que las ordenanzas máximas administrativas no crean situaciones nuevas sino que se mueven dentro del contexto de la misma Ley. (70)

Se ha dicho que por su observación, el reglamento y la Ley son similares, creando un verdadero conflicto de hermenéutica jurídica que la H. Suprema Corte de Justicia ha tratado de explicar a través de la jurisprudencia rendida por el presidente de la Segunda Sala al terminar las labores del año de 1973. Esta Jurisprudencia es la que mejor explica qué es un reglamento y por su importancia la transcribimos:

"LEYES Y REGLAMENTOS. CARACTERISTICAS DISTINTIVAS ENTRE AMBOS. El artículo 89 fracción I, de nuestra Carta Magna confiere al Presidente de la República tres facultades: a).- La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión b).- La de ejecutar dichas leyes y c).- La de proveer en la esfera administrativa, a su exacta observancia, o sea, la facultad reglamentaria. Es esta última facultad reglamentaria la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la Ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la Ley, aunque solo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la Ley de reglamento en sentido estricto: este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la Ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la Ley. Pero aún en lo que es parece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepáranse por la finalidad que en el área del reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la Ley en los casos concretos". (71)

"Diferencia entre penas y sanciones"

Para conocer la diferencia entre penas y sanciones, y entender los alcances de éstas, hay que recurrir primero al Diccionario de la "Real Academia Española" para esclarecer la connotación de ambas palabras.

Este nos define la palabra "pena" como: "Castigo impuesto por autoridad legítima al que ha cometido un delito o falta".

Posteriormente nos define el término "sanción" como: "Pena que la Ley establece para el que la infringe", y nos define el concepto "multa" como: "Pena pecuniaria que se le impone por una falta, exceso o delito, o por contravenir a lo que con esta condición se ha pactado":

Sin embargo, la definición del Diccionario de la "Real Academia Española" no es lo suficientemente explícita como para ilustrarnos acerca del tema, y por ello necesitamos recurrir una vez más al ilustre Jurisconsulto Don Joaquín Escricho, quien nos habla de las penas y las define como: (73).

"Un mal de pasión que la ley impone por un mal de acción o bien, un mal que la ley hace al delincuente por el mal que él ha hecho con su delito. La pena, pues, produce un mal lo mismo que el delito pero el delito produce más mal que bien, y la pena al contrario, más bien que mal".

En el tratado de Don Joaquín Escriche, ya se analizan las penas mayores y menores, sobre todo cuando trata de la Ley de las Siete Partidas, divididas en cuatro penas mayores y tres menores. También hace un amplio estudio sobre penas corporales y no corporales, señalando entre las corporales: Los azotes, vergüenza, etc., y entre las no corporales: el decomiso y otras de tipo pecuniario.

Para este tratadista, la sanción no es solo una pena sino que también una recompensa, según se trata de observación o inobservancia de la Ley.

De lo anterior podemos deducir que la palabra "Sanción" tiene tres significados:

- El primero.- "El acto solemne por el cual se autoriza o confirma cualquier Ley o estatuto o reglamento", que nada tiene que ver con el tema del presente trabajo.
- El segundo.- "La pena por inobservancia de una Ley", y
- El tercero.- "El premio o beneplácito por acatamiento de una disposición legal.

Nuestra Legislación Constitucional, tiene dos clasificaciones de sanciones que son:

La primera.- Que incluye las penas prohibidas y,

La segunda.- Que incluye las penas en relación con la autoridad que las impone.

Entre las penas prohibidas se encuentran todas las del artículo 22 y que son: "mutilación de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales".

Y entre las penas permitidas se encuentran las de "muerte (con sus limitaciones), prisión confinamiento, relegación, prohibición de ir a determinado lugar, trabajo penal sin reclusión, amonestación, arresto domiciliario, condena condicional, multa etc."

Las del primer grupo, las prohibidas, lo son porque atacan la integridad física o causan dolor físico.

Sobre estos nos dice el ilustre Jurisconsulto mexicano Licenciado Raúl Carranca y Trujillo, que en la época de Solon las penas infamantes se aplicaban solo a los esclavos,

que fueron muy usuales en la antigüedad; que se ve una reacción en contra de ellas desde la época de Beccaria y que en la legislación contemporánea están casi complementamente abolidas. (74)

El mismo tratadista nos dice que en el grupo de las penas se encuentran dos grandes divisiones: las que atacan la libertad y las que son pecuniarias.

La pena más importante de las que atacan la libertad es la de prisión, consistente en la privación de la libertad mediante la reclusión en un establecimiento especial y con un régimen también especial.

Entre las sanciones pecuniarias se encuentran dos importantes que son: la reparación del daño y la multa.

El mismo tratadista hace una comparación entre multa y confiscación, señalando que la multa es una pena pecuniaria o menor, es decir, una confiscación parcial de los bienes de la persona; y la confiscación una pena mayor, que consiste en aplicar la totalidad de los bienes de una persona, y que estas penas no son ni correctas ni equitativas, pues

discriminan al individuo de acuerdo con la capacidad económica del mismo. (75)

Por concepto de competencia, la Constitución nos divide las penas y multas en dos grupos: Las judiciales y las administrativas, tema éste que por su importancia trataremos a continuación, en inciso por separado.

"Las Penas, sanciones y multas administrativas"

Nuestra Constitución señala con toda claridad que existen penas judiciales y sanciones administrativas.

Las penas son aquellas que impone el Poder Judicial por la violación que se ha cometido a una disposición de orden público y que está castigado por la Ley.

Las sanciones administrativas están contempladas también en el artículo 21 Constitucional y se refieren a multas y arrestos por setenta y dos horas, así como la posibilidad de conmutar la pena hasta por arresto que no exceda de quince días.

La Constitución de 1857, se limitaba a la multa administrativa de \$500.000 y la actual, a que no exceda y no rebase el sueldo, tratándose de jornaleros.

El problema se suscita cuando se trata de multas a leyes fiscales, pues éstas no son reglamentos de policía, o de buen Gobierno.

Las opiniones de los jurisconsultos mexicanos se encuentran divididas: mientras que unos sostienen en forma especial que la Autoridad Administrativa está impedida para imponer sanciones por violaciones a disposiciones, otros sostienen que las Autoridades Fiscales sí están facultadas para ello.

Entre los que están en contra de que sea la Autoridad Administrativa la que imponga las sanciones por violaciones a leyes fiscales, se encuentra el Licenciado Servando J. Garza:

"Los términos del precepto (artículo 21) 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 a la autoridad administrativa para imponerlas. El Artículo 21 sólo 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". (26)

Una opinión completamente distinta la expone el Licenciado Gabino Fraga, quien en una obra de Derecho Administrativo manifiesta:

"Se deja a la autoridad administrativa para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, no quiere decir que se modifiquen otros textos constitucionales en que se atribuye o se reconoce competencia a la autoridad administrativa para imponer sanciones por violación de leyes cuya ejecución compete a la misma autoridad administrativa. Tales son las disposiciones del artículo 89, fracción I, que fija la competencia del poder Ejecutivo y las del artículo 22, también constitucional, que ha sido interpretado por jurisprudencia de la Suprema Corte, en el sentido de no ser necesaria la intervención de la autoridad judicial cuando se hace aplicación de bienes para el pago de impuestos o multas". (77)

Sin embargo, entre las opiniones más importantes que refuerzan este criterio se encuentra la de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual en el informe del pleno de 1973, a la letra dice:

"PESCA, DECOMISO DE PRODUCTOS DE, OBTENIDOS SIN LA AUTORIZACION CORRESPONDIENTE. CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTICULOS 58, FRAC. III, Y 61 DE LA LEY DE PESCA. NO SE VIOLA EL ART. 21 DE LA CONSTITUCIONALIDAD FEDERAL... Confrontando el contenido de los artículos 58, fracción III, y 61 de la Ley de Pesca y lo dispuesto por el artículo 21 Constitucional, el cual determina, en la primera parte, que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, y que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél y, en la segunda parte que compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, con las sanciones de multa o arresto hasta por 48 hor

ras y para el caso de que el infractor no pague la multa con arresto que no exceda de 15 días, se concluye que los preceptos combativos no violan el precepto constitucional citado. En efecto, el decomiso que instituyen, la Ley de Pesca, no es una pena propiamente dicha, considerando que no se autoriza un castigo por la comisión de un delito, sino una sanción administrativa por infracción a una ley de esa naturaleza, pues por pena debe atenderse la sanción impuesta a quien comete un acto delictuoso, o sea, un acto u omisión que se encuentra tipificado como delito.

Aun cuando es cierto que el artículo 21 de la Constitución Federal, dispone también que corresponde a la autoridad administrativa el castigo que solo puede consistir en multa o arresto, la disposición debe interpretarse en el sentido de que limita en términos generales la esfera de acción de las autoridades judiciales y administrativas, disponiendo que la autoridad judicial es el órgano estatal con atribución privativa para aplicar penas por hechos delictuosos y que la autoridad administrativa no puede imponer castigos por delitos, sino sólo por faltas administrativas. La disposición no debe interpretarse literalmente para concluir que el precepto prohíbe a la autoridad administrativa imponer otro tipo de sanciones por violación a las leyes administrativas. En efecto, no es posible decir que solo las sanciones administrativas contempladas en el artículo 21 mencionado, multa o arresto, sean las únicas que puedan ser aplicadas por autoridades administrativas, ya que el campo de acción de éstas es muy amplio y no se limita a esos dos casos pues el orden jurídico mexicano también puede imponer sanciones por violación a las leyes administrativas, como en el presente caso, en que la ley de pesca estatuye como sanción administrativa el decomiso de los productos capturados cuando existe razón para privar de los bienes que poseen a los particulares. El decomiso estatuido en la ley de pesca, no es una pena, porque la infracción no es un ilícito tipificado en las leyes penales, sino que el lo-

gislador contempla como falta administrativa la obtención de productos de pesca sin el permiso para desarrollar la actividad correspondiente. por otra parte, el decomiso no es necesariamente una pena como lo sostiene el quejoso, puesto que no hay ningún precepto de la Constitución que así lo considere y partiendo de las definiciones formales del delito y de infracción administrativa como acto u omisión que sancionan las leyes Administrativas, debe concluirse que el decomiso puede ser sanción penal o sanción administrativa". (78)

La tesis jurisprudencial anterior se copió íntegramente, porque en la misma se refleja con claridad el espíritu claudicante de nuestro máximo tribunal.

"Inconstitucionalidad de las multas fiscales"

Por lo anterior, consideramos que la facultad de las autoridades administrativas de imponer sanciones en la forma como hoy día las imponen, es inconstitucional.

El texto de la Carta Magna es muy claro cuando solo deja esta facultad al poder judicial, delimitando la facultad de las autoridades administrativas a imponer penas pecunarias y arrestos que no excedan de 15 días, solo en los casos en que se violen reglamentos de policía y buen gobierno.

Adviertase que las Leyes Fiscales son decretos del Legislativo, y por ello, son formales y materiales. De ninguna manera son reglamentos de policía y buen gobierno efectuados por el Ejecutivo, toda vez que constitucionalmente el Presidente y su gabinete no puede crear tributos, dado que ésta facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

Ahora bien, siendo las disposiciones fiscales leyes formales y materiales, en caso de omisión o violación, su castigo debe ser aplicado por el Poder Judicial, y su consignación por el Ejecutivo, como sucede en toda la materia penal. No se justifica dar a la materia penal fiscal un

tratamiento distinto al de la materia ordinaria. Cabe señalar por último, que dentro de las sanciones disciplinarias podríamos encuadrar, aún cuando con más profundidad jurídica, los preceptos que establecen la Ley Federal de los Servidores Públicos.

Notas al Capítulo IV

- 62).- Lozano José María  
Estudio del Derecho Constitucional Patrio.  
 Edit. Porrúa, S.A.  
 México, 1980  
 pág. 33b
- 63).- Carrillo Flores Antonio  
La Justicia Federal y la Administración Pública  
 Edit. Porrúa, S.A.  
 México, 1973  
 Capítulo IV  
 pág. 78 y sig.
- 64).- Escribhe Joaquín.  
Diccionario de Legislación y Jurisprudencia  
 Edit. Temis, Bogotá 1977  
 Tomo III  
 pág. 213
- 65).- Burgoa Ignacio  
Las Garantías Individuales  
 Edit. Porrúa, S.A.  
 México, 1980  
 pág. 655
- 66).- Becerra Bautista José  
Introducción al Estudio del Derecho Procesal Civil  
 Cárdenas Editores y Distribuidores  
 México, 1977  
 pág. 43
- 67).- Bis.- Becerra Bautista José.- Op. Cit. pag. 44
- 68).- Chiovenda José  
Principios de Derecho Procesal Civil  
 Cárdenas Editores y Distribuidores.  
 Tomo I  
 páñag. 365
- 69).- Bis.- Chiovenda José.- Op. Cit. pag. 369
- 701.- Fraga Gabino  
Derecho Administrativo  
 Edit. Porrúa, S.A.  
 México, 1974 2a. Parte  
 pág. 27 y sig.

- 71).- Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
México, 1973  
2a. Parte  
pág. 23
- 72).- Escriche Joaquín.- Op. Cit.- Tomo IV.- pág. 284
- 73).- Escriche Joaquín.- Op. Cit.- Tomo IV.- pág. 287 y 288.
- 74).- Carranca y Trujillo Raúl  
Derecho Penal Mexicano  
Parte General  
México, 1987  
pág. 321 y sig.
- 75).- Carranca y Trujillo Raúl.- Op. Cit.- pág. 312
- 76).- Garza Servando José  
Las Garantías Constitucionales en el Derecho Tributario Mexicano  
Mexico, 1979-pág. 143  
Invocado por Lomelí Cerezo Margarita.  
Derecho Fiscal Represivo  
Edit. Porrúa, S.A.  
1979  
pág. 32
- 77).- Fraga Gabino.- Op. Cit. pág. 280 y 281
- 78).- Informe de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación  
Primera parte, pleno  
México, 1973  
pág. 377 y sig.

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

PRIMERA.- La Administración Pública surge de hecho y de derecho proplamente con la Constitución del Estado y el ejercicio propio de la división de Poderes, donde corresponde al Ejecutivo Federal, proveer a su exacta observancia respecto de la Administración Pública en forma organizada, planeada y aplicada conforme a la LEY.

SEGUNDA.- La Administración Pública independientemente de estar encuadrada en el marco constitucional, se regula también por la Ley Reglamentaria de la materia, donde se detallan los pormenores propios disciplinarios entre gobernados y gobernantes.

TERCERA.- También debemos decir que las formas de organización administrativa como son: La Centralización, la Desconcentración, La Descentralización y Organismos Paraestatales, además de las Empresas de Participación Paraestatal y las demás que señala la Ley, constituyen las formas idóneas para que podamos hablar de una verdadera Administración Pública Integral.

CUARTA.- Ahora bien, también las sanciones administrativas cuentan con un marco Constitucional y reglamentariamente podemos encontrar en nuestra materia el principio característico administrativo de la conmutabilidad para los preceptos que se infringen en esta materia, pero no hay que olvidar también que el derecho punitivo contempla penalidades para aquellos que rebasan nuestra área y que propiamente deberían ser tipificados por el Código Penal, sea en el fuero común o en el fuero federal.

QUINTA.- Dentro de las sanciones, perfectamente podemos hablar de un derecho específicamente disciplinario que podríamos definir en principio y en términos generales, como el conjunto de normas jurídicas que regulan las formas de actuación de los servidores públicos en los tres niveles de gobierno que son: La Federación, Los Estados y los Municipios.

SEXTA.- Dentro de las formas disciplinarias encontramos unas que podemos conceptualizar como levisimas y otras riguristas, tal es el caso de la amonestación y por el otro lado el despido e inclusive, hasta la consignación de los servidores públicos.

SEPTIMA.- Es importante destacar que los juzgador calificador formen parte específica del instrumento jurídico-administrativo para sancionar a los intractores, donde pueden aplicarse multas o arrestos que desde luego no exceda de quince días (pago-arresto).

OCTAVA.- Ahora bien, la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos puede ser perfectamente aplicada, tanto por la autoridad administrativa como por el Organismo Administrativo Ad-Hoc, que es la Contraloría General de la Federación y si bien es cierto que poder judicial y poder administrativo son diferentes no por ello debemos descartar que existe una perfecta interrelación jurídica entre los tres poderes, ya que así se establece desde nuestra norma suprema y en la praxis jurídica no podemos omitir su vinculación.

## BIBLIOGRAFIA

### A).- LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
México, 1985  
Edición de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Código Fiscal de la Federación
- Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.
- = Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.
- = Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
México, 1980  
Editorial, Libros Económicos.
- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Apéndice del semanario judicial de la federación.  
Compilación 1975 3a. Parte  
2a. sala Tesis 304
- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sentencia dictada en el Amparo en Revisión 6051/97, dictada por la sala auxiliar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomada de la Revista de Hacienda y Crédito Público.  
Página 83 a 110.  
México, 1970 (junio)

## BIBLIOGRAFIA

- Diccionario de la Lengua Española  
Editado por la Real Academia Española.

- Diccionario Enciclopédico.  
Editorial, Espasa Calpe, S.A.  
MADRID 1979.
- = Escriche, Joaquín.  
Diccionario Razonado de la Legislación y Juris-  
prudencia.  
Madrid, 1977.

C).- OBRAS CONSULTADAS.

- = Agosta Romero, Miguel.  
"Teoría General del Derecho Administrativo"  
México, D.F. 1981  
Editorial Porrúa, S.A.
- = Bielsa, Rafael.  
"Teoría General del Derecho Administrativo"  
Editorial Porrúa, 2ª Edición  
México, 1983.
- = Burgos, Ignacio.  
Derecho Constitucional Mexicano"  
Edit. Porrúa, S.A.  
México 1980.
- = Carrillo Flores, Antonio.  
"La Justicia Federal y La Administración Pública"  
Edit. Porrúa 2ª Edición  
México, 1978.
- = Chiovenda, José  
Derecho Procesal Civil"  
Cárdenas Editor y Distribuidor.  
México, 1980
- Carrillo Castro, Alejandro.  
"El Estado y la Administración Pública"  
Editado por la Dirección General de Estudios  
Administrativos de la Secretaría de la Presidencia.  
México, 1976.
- = Fava Vicosa, Jacinto.  
"La Administración Pública Federal"  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1979

- Fraga, Gabino.  
"Derecho Administrativo"  
Edit. Porrúa  
México, 1984.
  
- = Herrera de Miñón, Miguel  
"Nacionalismo y Constitucionalismo"  
Editorial Ictea.  
Madrid, 1971.
  
- = Jiménez Castro, Wilburh.  
"Administración Pública para el Desarrollo Integral"  
México, D.F., 1978  
Edit. Trillas, S.A.
  
- = Lozano José, María  
"Estudio del Derecho Constitucional."  
Edit. Porrúa.  
México, 1979
  
- = Margán Manautov, Emilio.  
Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano"  
Universidad Autónoma de San Luis Potosí.  
México, 1979.
  
- = María Díez, Manuel.  
"Derecho Administrativo"  
Buenos Aires, Argentina.  
Editorial Uruba.  
1965
  
- = Martínez C. Flores, Patricia.  
"La Justicia Administrativa"  
México, UNAM  
Tesis.
  
- Merriam E., Charles.  
"Administración"  
U.S.A. 1976
  
- Muñoz Amato, Pedro.  
"Introducción a la Administración Pública"  
México, 1978  
Edit. Trillas.

- Olivera Toro, Jorge.  
"Manual de Derecho Administrativo"  
 México 1979  
 Edit. Porrúa.
- Pérez de Ayala, José y González, Eusebio"  
"Curso de Derecho Tributario, Tomos I y II"  
 Editoriales de Derecho Reunidas, S.A.  
 Madrid, 1978
- Ricardo Pagaza, Ignacio.  
"10 años de Planeación y Administración Pública en México."  
 Instituto Nacional de la Administración Pública  
 México.
- Porrúa Pérez, Francisco.  
"Teoría del Estado"  
 Editorial Porrúa  
 México 1981.
- Río González, Manuel del.  
"Compendio de Derecho Administrativo"  
 Edit. Cárdenas Editor.  
 México 1981.
- Rojas Arbelaez, Gabriel.  
"El Espíritu del Derecho Administrativo"  
 Edit. Remis.  
 Bogotá, Colombia 1972
- Serra Vazquez, Modesto.  
"El Derecho Internacional Público",  
 Editorial Porrúa  
 México 1974.
- Serra Rojas, Andrés.  
"El Derecho Administrativo"  
 Edit. Porrúa.  
 México 1980
- Tena Ramírez, Felipe.  
"Derecho Constitucional Mexicano"  
 Editorial Porrúa  
 México 1981
- Villar Peláez, José Luis.  
"Apuntes de Derecho Administrativo, Tomos I y II"  
 Edit. Porrúa.  
 México 1980

VI.- OTRAS FUENTES

- = "Manual de Organización del Gobierno Federal"  
Presidencia de la República,  
Coordinación General de Estudios Administrativos,  
México 1982
  
- = Apuntes de las Cátedras de:  
  
Teoría del Estado,  
Derecho Constitucional I y II  
Derecho Administrativo I y II  
de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
ALMILAN-UNAM  
1985 - 1987