

INTRODUCCIÓN

El poder disciplinario del Estado no tiene como fundamento la sola corrección de los asuntos públicos, sino la defensa integral de la autoridad moral de los poderes públicos, que en estos tiempos —lamentablemente— se van debilitando en forma progresiva.

José Roberto Dromi

El fenómeno disciplinario constituye un hecho connatural e indispensable en las relaciones jerárquicas de todo tipo de organizaciones, para mantener el orden y el rumbo previamente determinado, en vías de la consecución de sus objetivos.

Desde las organizaciones más simples, a partir del grupo familiar, la tribu y el clan, se identifica la existencia de un jefe investido de *auctoritas pater*, con el poder para corregir las faltas de los miembros, a fin de evitar las desviaciones que pudieran afectar la buena marcha del grupo.*

Con el nacimiento del Estado se reconoce en su gobierno un poder para corregir y sancionar a los gobernados cuya conducta afecte la buena marcha de la organización. Se trata de un poder de policía que se considera elemento esencial de

* "El ejercicio de la función disciplinaria es inherente a todo grupo organizado, y lo ejercitan tanto las entidades públicas como privadas con el objeto de lograr el mantenimiento de una conducta ordenada y ajustada a los deberes que a cada quien corresponden dentro de una comunidad". Jorge Madrazo, *El sistema disciplinario de la Universidad Nacional Autónoma de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, pág. 73. Para Gabino Fraga "Se considera que el poder disciplinario es una forma de sancionar ciertas faltas que pueden cometerse en las relaciones civiles, y así, el padre tiene el poder disciplinario para corregir las faltas de su hijo; las asociaciones lo tienen respecto de sus miembros, pudiendo llegar hasta la expulsión de éstos". *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1984, pág. 169.

la autoridad estatal para la realización de sus fines, y que se ejerce sobre la población en general.

Adicional a esa facultad de control sobre la población, en el ámbito interno del aparato administrativo se reconoce un poder especial para mantener la disciplina de la organización jerárquica, a fin de que el ejercicio del poder público se ajuste a los valores fundamentales que, en razón del interés general, son previamente establecidos.

Inicialmente se manifiesta este poder especial sin ninguna restricción, ya que el superior jerárquico que lo detenta puede corregir *ad libitum* a sus subordinados, sin ninguna reglamentación legal que lo limite, puesto que la autoridad le es reconocida en forma absoluta.

Poco a poco se establecieron disposiciones para reglamentar el poder disciplinario del superior jerárquico sobre sus subordinados. Inicialmente se emitieron de manera aislada en los documentos que generan la relación de servicios, como cláusulas en los contratos, en las que se especifican las causas y los procedimientos para la imposición de las sanciones disciplinarias. Luego se fueron expresando en normas de administración interna que, con carácter general, fijaban los aspectos disciplinarios para todos aquellos que prestaran sus servicios en la administración, a fin de garantizar sus derechos a la permanencia en el puesto y a las prestaciones propias del mismo.*

La anterior afirmación permite establecer como primera premisa, que el régimen disciplinario de los trabajadores

* "El privilegio de una cierta inmovilidad empezó expresándose formalmente en el documento de nombramiento, en que el Príncipe garantizaba a cada funcionario determinadas seguridades contra una posible separación arbitraria. Parece ser que el primer documento europeo de este tipo, de fecha 7 de junio de 1529, se refiere al Canciller Kettwich; ahí consta que el Príncipe Elector le promete solemnemente que, en caso de ser denunciado, no ha de despedirle sin antes haberle oído para darle una oportunidad de justificarse". Alejandro Nieto, "Problemas capitales del Derecho Disciplinario", *Revista de Administración Pública*, núm. 63, septiembre-diciembre de 1970, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, pág. 45.

surge como una limitación al poder sancionador del superior jerárquico, mediante el establecimiento de normas que limitan su ejercicio.

No se trata, como generalmente se piensa, de una limitación a los derechos de los subordinados, sino, por el contrario, de un régimen de aseguramiento de sus derechos que restringe el poder absoluto del superior jerárquico, al fijarle los supuestos y las condiciones para sancionar las faltas de sus subordinados, el tipo de sanciones que puede imponerles y los procedimientos que al efecto debe acatar.*

Las disposiciones reglamentarias de la disciplina interna de la administración se mantuvieron dispersas en normas aisladas, o asimiladas a ordenamientos de diferente naturaleza: civiles, penales, administrativas o laborales, estableciendo supuestos, procedimientos, sanciones y autoridades diferentes para su ejercicio, lo que dificultó la estructuración de una rama especializada del Derecho en esta materia.

Paralelamente a la falta de sistematización legislativa, la doctrina y la jurisprudencia utilizaron diferentes enfoques para el tratamiento del régimen disciplinario en la función pública, ubicándolo dentro del Derecho Penal, el Laboral y el Administrativo.

En adición a las dificultades planteadas por la falta de unidad legislativa, doctrinal y jurisprudencial, resalta la particular naturaleza del fenómeno disciplinario dentro de la función pública, que ha dado lugar a expresiones como la de

* "Porque, frente a lo que pudiera creerse, el afinamiento de las técnicas jurídico-disciplinarias no es sólo una medida de agresión al funcionario incumplidor, sino más todavía y fundamentalmente, una medida de protección al funcionario cumplidor". Nieto, Alejandro, *op. cit.*, pág. 42. En el mismo sentido se manifiesta Francis Delpérée cuando afirma que "Si el derecho disciplinario de la función pública no ha cesado de enriquecerse o de precisarse principalmente por vía jurisprudencial, su objetivo más importante y original ha sido ofrecer a los funcionarios garantías eficaces contra la actuación arbitraria de los gobernantes". *L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique*, Paris, Librairie generale de droit et de jurisprudence, 1969, pág. 131.

Alejandro Nieto, según el cual "Al abordar cualquier tema de Derecho Disciplinario, conviene hacer siempre una reflexión inicial a propósito de la escasa aplicación de sus normas en la vida administrativa. Fenómeno tanto más sorprendente cuanto que se refiere a un grupo concreto de individuos, cuya conducta profesional en casi todos los países nada tiene de ejemplar. Los funcionarios, hablando en términos generales, son poco eficientes y nada celosos, cuando no corruptos, y, sin embargo, sólo muy raramente se les aplican las dolorosas medidas de un régimen disciplinario".*

La problemática existente se empezó a solucionar en el sistema jurídico mexicano a partir de las reformas legislativas del año de 1982, con las que se creó el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que sentaron las bases para el desarrollo del Derecho Disciplinario.

Pero la sola existencia de normas reguladoras de la disciplina en el ejercicio de la función pública no es suficiente para la estructuración de un Derecho Disciplinario, puesto que además se requiere la adecuada sistematización de principios e instituciones propias que deriven de la regulación uniforme del fenómeno particular, a partir de la identificación de los valores fundamentales que presiden su existencia, las obligaciones de los sujetos para preservar esos valores, las sanciones aplicables en caso de incumplimiento, los procedimientos para su imposición, los órganos competentes, y los medios de defensa en contra de las resoluciones en que se impongan esas sanciones.

En materia jurídica mucho se ha escrito sobre la formación de diversas ramas del Derecho, unos planteando su autonomía científica, y otros sosteniendo solamente su autonomía didáctica o profesional dentro de una sola unidad.

La descomposición del Derecho en diversas ramas, la explica Carnelutti en los siguientes términos: "Ocurre a los científicos del Derecho, que para poder estudiar este formi-

* Alejandro Nieto, *op. cit.*, pág. 39.

dable mecanismo, lo han de hacer a trozos. No de otro modo se comportan los médicos con el cuerpo humano y los ingenieros con las máquinas. En suma, hay que deshacer el Derecho para estudiar el Derecho, pero recordando siempre que un trozo no es el Derecho sino parte del Derecho; y la realidad de la parte excluye la realidad del todo. Esto quiere decir que la descomposición del Derecho es un procedimiento necesario de nuestra ciencia; pero puede conducir a gravísimos errores si no se acompaña del conocimiento de que lo que nosotros observamos es más bien el *cadáver del Derecho* que el *Derecho vivo*, porque la vida, o sea la realidad del Derecho, no está en ninguna parte, sino en todo y en su unidad".*

La unidad del Derecho implica aceptar la existencia de un todo formado por diversas partes que se encuentran interrelacionadas en razón de muy variados propósitos, por lo que dentro de la unidad no es posible aceptar la autonomía de manera absoluta, que implicaría la existencia de entidades diferentes, con sus propios principios, instituciones, reglas, normas, etcétera; es decir, un ente distinto, con su propia existencia.

La verdad es que se ha abusado del término "autonomía", puesto que con él se han querido justificar las divisiones que por necesidades didácticas, legislativas y profesionales se hacen de esta ciencia, ya que la proliferación de normas jurídicas por la ampliación de los campos de su objeto, requiere la división del trabajo y su consecuente especialización, lo cual se facilita con la agrupación de las normas en razón de la identificación de sus elementos afines.**

* Carnelutti, Francisco, *Metodología del Derecho*, Editorial UTEHA, México, 1962, pág. 43.

** Para Aftalión, este fenómeno se presenta en etapas: "En una primera etapa, nos encontramos con que la creciente complejidad de las relaciones e intereses interhumanos lleva a los legisladores a sancionar regulaciones jurídicas cada vez más especializadas y prolijas, que incluso hacen necesario a menudo su consolidación en cuerpos legales. Se trata de una indiscutible

Por tanto, resulta conveniente precisar que cuando se habla de una "rama autónoma del Derecho" se pretende identificar un conjunto uniforme de principios, instituciones, normas, procedimientos, etcétera, dentro de una unidad, lo que nos coloca lisa y llanamente frente a "una rama del Derecho", ya que, como lo expresa Aftalión, "... no cabe hablar de una rama autónoma, sino, a lo sumo, de un recuadro o ramal más o menos excepcional (Derecho de excepción) o especializado (Derecho especial)".*

Conforme al planteamiento expuesto, el propósito del presente trabajo es demostrar la existencia de un Derecho Disciplinario en la función pública, como rama especializada del Derecho, en razón de la existencia de sus propios principios, normas, procedimientos y órganos disciplinarios relativos a un fenómeno particular, no obstante que el fenómeno disciplinario ha sido materia de regulación del Derecho Civil, Administrativo y Laboral, además de que por su naturaleza sancionatoria también se le ha ubicado dentro del Derecho Penal.

Por tanto, trataremos de realizar una construcción jurídica a partir del estudio de la regulación federal del fenómeno disciplinario,** para identificar sus principios e instituciones, de tal forma que aplicando el método inductivo

*autonomía legislativa, que frecuentemente acarrea también una autonomía jurisdiccional... En una segunda etapa la citada diversidad y complejidad legislativa trajo naturalmente apareada una especialización en lo didáctico docente, multiplicándose los manuales y las cátedras aún más allá de las grandes ramas de la legislación". Aftalión, *Derecho Penal Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Arayú, 1955, pág. 80.*

* *Op. cit.*, pág. 81.

** No obstante que nuestra organización política permite la existencia de tantos sistemas de responsabilidades como entidades federativas lo integran, el presente estudio se enfocará al ámbito federal, tomando en cuenta que la *Constitución Política de la Unión*, establece los lineamientos fundamentales para la regulación de la disciplina en el ejercicio de la función pública en todo el país, conforme a su Título IV, y en particular el artículo 113, así como el tercero transitorio del Decreto de Reformas publicado en el *Diario Oficial* del 28 de diciembre de 1982.

lleguemos a la estructuración de una rama especializada del Derecho cuyo objeto es el estudio de la reglamentación del fenómeno disciplinario en el ejercicio de la función pública, los sujetos de las relaciones en que se manifiesta, sus responsabilidades, la facultad disciplinaria, las sanciones, los procedimientos para su imposición y los medios de defensa en favor de los sancionados.

Previamente debemos desechar su dependencia de la materia civil, en razón de las características particulares de la relación en que se manifiesta la facultad disciplinaria, regulada por normas de Derecho Público, por tratarse de la expresión del poder del Estado.

En efecto, el establecimiento de la relación de servicios que el empleado presta al Estado es un asunto de carácter público, integrado por intereses públicos, por lo que no es posible aplicarle los principios que informan la regulación de las relaciones entre particulares, especialmente la igualdad de las partes y la autonomía de la voluntad.

La relación de servicios en la función pública implica la participación del ente estatal, cuya actuación previamente ha sido delimitada en razón de los intereses de la colectividad; se trata entonces de la protección de un interés de carácter público que en todo momento debe prevalecer sobre el interés privado que informa a la otra parte. En razón de lo mismo, no puede existir autonomía de la voluntad del ente público, el cual debe actuar conforme a lo establecido por la norma.

La rama del Derecho que mayor identificación tiene con la materia disciplinaria en general es la Laboral, toda vez que en el campo de las relaciones prestacionales se manifiesta el fenómeno disciplinario ante el incumplimiento de las obligaciones en materia de la relación, que otorga al patrón la facultad de corregir las conductas que afecten el desempeño de las labores que son debidas.

Pero debe tenerse en cuenta que la materia correctiva respecto de obligaciones prestacionales tiende fundamental-

mente a la realización del objeto material de la relación, es decir, al cumplimiento de las prestaciones pactadas, por lo que siendo el Derecho Laboral un ordenamiento regulador del equilibrio entre el capital y el trabajo, su materia se concreta a este campo, sin trascender al debido ejercicio de la función pública que, como veremos, es la esencia del Derecho Disciplinario, cuyas normas, principios e instituciones tienen su propia identidad.

Las consideraciones laboralistas tienen plena vigencia y validez cuando se trata de la prestación material de la relación, es decir, del cumplimiento de las obligaciones prestacionales; pero cuando independientemente de ellas se afecta el ejercicio de la función pública, se reconoce en el Estado un poder disciplinario, en razón del interés de la colectividad.*

El Derecho Administrativo ha regulado el fenómeno disciplinario en la función pública, por tratarse de una materia que se manifiesta en la función administrativa, en la que participan sujetos de Derecho Administrativo, regulados por leyes de esta naturaleza.

No obstante lo anterior, por las características particulares que plantea la regulación del fenómeno disciplinario, de acuerdo con las consideraciones expuestas con anterioridad, se justifica plenamente su estructuración en una rama especializada, como se demostrará en el presente trabajo.

Por su parte, el Derecho Penal ha tenido una gran influencia en esta materia, por el hecho de que la facultad discipli-

* Desde principios del siglo, Otto Mayer planteó que "La relación de servicio del derecho público implica necesariamente una fidelidad y una devoción especiales. Cualquier contravención no representa, pues, solamente un desorden que se ha de reprimir, sino que ese hecho aislado tiene una importancia mucho mayor porque de él pueden inferirse conclusiones acerca de la existencia de sentimientos que no están de acuerdo con aquella exigencia fundamental. No le conviene, pues, al poder público tener tales servidores. Por lo tanto, reacciona contra la persona en falta mediante penas. Estas penas son *poenae medicinales* en el sentido del derecho canónico". Otto Mayer, *Derecho Administrativo Alemán*, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1982, tomo IV, pág. 752.

naría se manifiesta mediante la imposición de sanciones a los servidores públicos que con su actuación lesionan el correcto ejercicio de la función pública, y cómo en los términos del artículo 21 constitucional "La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial", se consideró que la imposición de las sanciones es una función judicial, que excluye la función administrativa, ya que se trata de "decir el derecho" en cada caso particular.

Sin embargo, con este enfoque se pretende desconocer que el *disciplinar* a un empleado no alcanza la naturaleza penal, puesto que ni cualitativa ni cuantitativamente las infracciones o faltas a la disciplina organizacional tienen la trascendencia que implique la intervención penal, sino que mientras se mantengan en el ámbito de la administración deben resolverse internamente.*

Lo anterior es plenamente explicable con el enfoque del desarrollo de la actividad de administrar, es decir, organizar y aplicar los recursos con que se cuenta, de acuerdo con los criterios internos, mientras no se lesione alguno de los valores sociales.

Este criterio explica el por qué de la diferencia entre los delitos y las infracciones o faltas de disciplina, que en los términos de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, corresponde definir al Congreso de la Unión, de tal forma que unos y otros deben ser regulados y aplicados mediante procedimientos diferentes, por distintas autoridades: los delitos por la autoridad judicial y las faltas o infracciones por la autoridad administrativa.

Por lo anterior, resulta plenamente explicable que el Derecho Penal no tenga incumbencia en materia de faltas ad-

* "El problema tiene una perspectiva histórica, que nace ya prejuzgada y ha constituido siempre un lugar común en la Doctrina, del que no han conseguido librarse buena parte de los autores contemporáneos debido a su aparente sencillez: el Derecho disciplinario —suele afirmarse— no es más que una 'rama desgajada' del Derecho penal, del que había venido formando parte desde el momento de su nacimiento hasta tiempos relativamente recientes". Alejandro Nieto, *op. cit.*, pág. 56.

ministrativas que se generan en el ejercicio de la función pública, en tanto no trasciendan el campo de la administración lesionando los valores protegidos por la legislación penal.*

De acuerdo con el enfoque que planteamos, se identifica al poder disciplinario del Estado como una facultad derivada de un poder público, no de una relación contractual, ya que tiene su fundamento en el interés general de que el ejercicio de la función pública se manifieste conforme a lineamientos superiores que mantengan la mística del servicio público.

Conforme a lo expuesto, el desarrollo del presente estudio se estructura con el análisis de la regulación del fenómeno disciplinario en la función pública, a partir de la expresión del poder del Estado, con el fin de ubicar al elemento humano que emplea, y determinar su situación jurídica como parte esencial del órgano estatal.

Así, entramos al sistema federal de responsabilidades de los servidores públicos, con la exposición de los diferentes tipos que lo integran, a fin de ubicarnos en las responsabilidades administrativas, en cuyo ámbito se localiza el fenómeno disciplinario.

Una vez ubicados en el campo de la disciplina en la función pública federal, realizamos una somera retrospectiva histórica de la regulación jurídica de esta materia, a partir de las disposiciones constitucionales y sus leyes reglamentarias, principalmente las relativas a las Constituciones de 1857 y 1917, hasta llegar al texto constitucional vigente.

Identificado el marco jurídico del fenómeno disciplinario en la función pública, se analizan los aspectos esenciales de su manifestación, representados por las obligaciones en que se sustenta, las infracciones que genera su incumpli-

* Al respecto Fraga nos dice que "Parece que no hay una perfecta identidad entre el poder penal y el poder disciplinario, pues éste supone una relación de dependencia especial que sólo existe mientras dura el servicio, la cual no es necesaria para el ejercicio del poder penal". Gabino Fraga, *op. cit.*, pág. 170.

miento, las sanciones a que da lugar, así como los procedimientos y las autoridades competentes para su aplicación.

Partimos del estudio de las obligaciones que la ley establece como un código de conducta de los servidores públicos, para preservar los valores fundamentales en el ejercicio de la función pública, y continuamos con el análisis de las infracciones que produce la inobservancia de la disciplina administrativa y la correspondiente facultad disciplinaria, identificada como el ejercicio de un poder público, delimitándolo frente al campo de la disciplina patronal que, en su carácter eminentemente prestacional, es rebasada por un interés público que justifica el ejercicio de la autoridad estatal, por lo que los actos de imposición de sanciones deben ser tratados como actos de autoridad, con sus características de presunción de validez y ejecutividad, y sus requisitos constitucionales de fundamentación, motivación y debido proceso.

Con esta metodología analizamos las diferentes sanciones que regula nuestra legislación, para determinar sus características particulares, así como las correspondientes a las autoridades que detentan la facultad disciplinaria, para concluir con la exposición de los procedimientos que para la imposición de las sanciones y su impugnación, establece la ley.

De esta forma debemos concluir en la estructuración de una rama especializada del Derecho, con los principios e instituciones del fenómeno disciplinario, a partir de una legislación uniforme que establece sus propios valores, sujetos, obligaciones, infracciones, sanciones y procedimientos, denominada Derecho Disciplinario de la Función Pública.