

355
24



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

"LA APLICACION DE SANCIONES DE LA LEY
FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE
LOS SERVIDORES PUBLICOS"
(TRABAJADORES DE BASE)



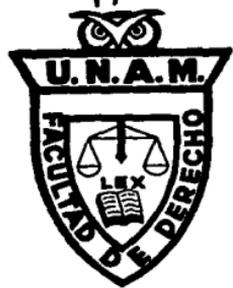
FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a

CAROLINA GONZALEZ MALDONADO



México, D. F.

1992

FABLA 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.

LA APLICACION DE SANCIONES DE LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS
(TRABAJADORES DE BASE)

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUCCION | 1 |
| | |
| CAPITULO I.- <u>CONCEPTOS GENERALES</u> | |
| 1.1 Relación Laboral entre el Estado y sus Trabajadores | 4 |
| 1.2 Servidores Públicos | 13 |
| 1.3 Trabajadores de Base | 22 |
| 1.4 Trabajadores de Confianza | 29 |
| | |
| CAPITULO II.- <u>ANTECEDENTES</u> | |
| 2.1. La Constitución de 1917 | 37 |
| 2.1.1 Las Leyes Federales del Trabajo de -- 1931 y 1970. | 45 |
| 2.1.2 Los Estados Burocráticos de 1938 y -- 1941. | 54 |
| 2.1.3 La Ley Federal de los Trabajadores al- Servicio del Estado de 1963. | 59 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.1.4 Régimen de Responsabilidades de los - Servidores Públicos y la actual Ley - Federal de Responsabilidades de los -- Servidores Públicos. | 63 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

CAPITULO III.- LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.1 Definiciones de Responsabilidad Sustentadas - por Diversos Autores. | 89 |
| 3.2 Tipos de Responsabilidad que Prevé la Ley Fe- deral de Responsabilidades de los Servidores- Públicos. | 98 |
| 3.3 Tipos de Responsabilidad que contempla la Ley Burocrática. | 114 |
| 3.4 Causas o Conductas que dan Origen a ambas Res- ponsabilidades. | 116 |

CAPITULO IV.- PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACION DE SANCIONES.

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.1. Generalidades del Procedimiento para la De - terminación de Responsabilidades, en la Ley- Federal de Responsabilidades de los Servido- res Públicos. | 132 |
| 4.2 Diferencias en la Aplicación de la Suspen -- sión y de la Destitución, respecto de los Trabajadores de Base. | 153 |
| 4.2.1. Garantías Laborales de los Empleados- de Base. | 177 |

CAPITULO V.- LAS SANCIONES Y SUS EFECTOS.

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.1 Autoridades Competentes para la Imposición de las Sanciones a Servidores Públicos de Con fianza. | 184 |
| 5.2 EL Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como única autoridad competente, tratándose de Trabajadores de Base. | 190 |
| CONCLUSIONES | 201 |
| BIBLIOGRAFIA | 204 |

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

Dada la manera peyorativa con que se denomina a los trabajadores - al servicio del Estado con la palabra "burócratas", que desde tiempos atrás se asocia al grupo de personas que sirven al Estado en forma permanente y -- presupuestal y, que ocasionan grandes gastos a la ciudadanía, creando con -- flictos graves a la sociedad con papeleos y demás trabas, es que fue mi in - quietud abordar el tema sobre la aplicación de las sanciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, en especial a los que tienen la calidad de trabajadores de base, por ser éstos quienes componen el apoyo de la función pública.

No es fácil hablar de deberes, obligaciones y responsabilidad atribuyendo dichos conceptos sólo a un grupo de la sociedad que tiene en sus manos el ejercicio de la función pública, pues considero que tales elementos - constriñen a toda la sociedad en general, ya que el resultado de una mala ad ministración es sólo el reflejo de las condiciones objetables de una socie - dad.

Es importante conocer en qué forma y qué ordenamientos regulan la actuación de estos trabajadores, así como también las limitaciones del poder que se les confiere, las responsabilidades que les acarrea el salirse de este

límite, y las sanciones disciplinarias que les son aplicables.

Encontramos que los empleados de base tienen mayor protección con relación a los denominados de confianza, contando con mayores garantías laborales para la aplicación de las sanciones contempladas en la ley de responsabilidades, pues además de ser sujetos de la misma, lo son también de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dándoles más instancias para defenderse.

Nos proponemos analizar la interrelación que existe entre ambos ordenamientos para la aplicación de las sanciones a que se hacen acreedores por su mala actuación, hasta diferenciar la destitución o cese de un trabajador público como sanción, de la simple rescisión de la relación laboral contractual, que puede aplicar el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Empezaremos por tener una clara definición de lo que es un servi-dor público, de qué manera se clasifican los trabajadores al servicio del Estado, cómo se ingresa a la Administración Pública y, cómo se da la relación con el Estado.

Estudiaremos los diversos ordenamientos que han regido a los trabajadores públicos a partir de la promulgación de nuestra vigente Consti-tución Política, desde las Leyes Federales del Trabajo de 1931 y 1970, pasando por los Estatutos de 1938 y 1941, hasta las vigentes Leyes Federales de los Trabajadores al Servicio del Estado, y la de Responsabilidades de los Servi-dores Públicos.

Definiremos la palabra "responsabilidad", así como la clasificación de ésta contemplados en los dos ordenamientos aplicables y las conductas que originan dichas responsabilidades.

Expondremos las generalidades de los procedimientos previstos en la ley de responsabilidades y en la ley burocrática, la interrelación que se da entre ambas disposiciones al imponerse ciertas sanciones, con el fin de no violar sus derechos laborales, donde podremos darnos cuenta de la importancia que tiene la substanciación del procedimiento establecido en la ley de responsabilidades, previo al contemplado en otro ordenamiento, en cuanto a los efectos de su aplicación.

Por último, hablaremos de cuales son las autoridades competentes para la imposición de las diferentes sanciones contenidas en la ley de responsabilidades, tratándose de servidores públicos de confianza, así como de base, para tratar de determinar la efectividad de agotar los procedimientos previstos en ambas disposiciones sin que éstos se contrapongan y en consecuencia resulten ineficaces los dos.

De este modo llegaremos a las conclusiones que deriven de las premisas establecidas a lo largo de nuestro estudio.

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES

1.1. RELACION LABORAL ENTRE EL ESTADO Y SUS TRABAJADORES.

El Estado desde sus orígenes, ya sea actuando como persona de derecho público, al ejercer las funciones públicas que le confiere la Constitución y que comprenden a la comunidad, ya como persona de derecho privado, -- cuando sólo ejerce derechos y obligaciones de carácter patrimonial; o bien, -- como Estado-Social a partir de nuestra vigente Constitución de 1917, al contemplar ésta derechos sociales agrarios y del trabajo, a tenido la necesidad de contar con personas que desempeñen y lleven a cabo las funciones que tienen encomendadas.

Así, los trabajadores al servicio del Estado, denominados "burócratas", se encontraban desamparados al regirse en un principio por las leyes civiles que se expedían, siendo hasta el año de 1960, cuando se adicionó al artículo 123 constitucional un apartado "B" que contenía la Declaración de Derechos Sociales de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y de los gobiernos del Distrito y Territorios Federales.

Más tarde en el año de 1963, se expidió la ley reglamentaria del citado apartado, con lo que las relaciones laborales entre el Estado y sus

trabajadores, dejaron de formar parte del derecho público administrativo, quedando dichas relaciones laborales regidas por el derecho del trabajo.

Han existido diversos tratadistas que se oponen, a que esta relación haya pasado a formar parte del derecho del trabajo, o aún más, a aceptar que se trata de una disciplina autónoma, ya que como lo señala Mario de la Cueva:

... los opositores al pensamiento nuevo no han captado el hecho de que la doctrina de la relación vive desde el año de 1960 primero en la Declaración y después en la Ley de 1963; en esas normas constitucionales y legales ya no se hizo referencia al contrato como la figura jurídica base para la prestación del trabajo y sí, en cambio en el artículo segundo de la Ley se consignan expresamente la teoría de la relación jurídica del trabajo. (1)

Tal como lo señalamos al inicio del presente capítulo, el Estado requiere de personas físicas que realicen los fines de éste, y los cuales no pueden ser distintos a los de la sociedad misma, así como lo advierte José A. Llorens Borrás y otros, al referirse a los órganos del Estado señalando, "para que estos entes puedan realizar los fines del Estado es indispensable que actúe la voluntad humana a través del Derecho". (2)

Expuesto lo anterior, debemos ahora hacer la diferencia entre el -

- 1.- Supra, EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, Tomo I, 8ª ed. Ed. Porrúa, S.A., México 1989, p. 197.
- 2.- Cit. por Andrés Serra Rojas, DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo I, 7ª ed. ---- Ed. Porrúa, S.A., México 1976, p. 21

órgano y el titular de dicho órgano, ya que el primero es algo abstracto, -- una creación legal, mientras que el segundo es un ser humano y que su voluntad es la que pone en movimiento el orden jurídico y realiza los fines que -- una comunidad se ha propuesto.

Así el artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece, para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo de la Gran Comisión de cada Cámara asumirá dicha relación.

Como podemos apreciar, en primer lugar se excluye de manera automática a los empleados de confianza, tema a que haremos referencia más adelante, y por otro lado, resulta incongruente y contradictorio con lo establecido en el encabezado del apartado "B" del artículo 123 constitucional, que dice: "B) Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y -- sus Trabajadores".

Mientras que en el precepto constitucional se habla de una relación -- entre los poderes y sus trabajadores, en la Ley Burocrática se habla de los titulares de las dependencias y entidades, y de los trabajadores, lo que nos haría pensar que estamos frente a una relación laboral general, como las que se rigen por el apartado "A" del artículo 123 constitucional, lo cual es falso.

Podemos resumir que el Estado es una institución abstracta que --- crea otras instituciones, denominadas órganos, los cuales requieren de personas físicas, que detentaran niveles jerárquicos distintos, que pondrán en movimiento a dichos órganos con el único ánimo de realizar los fines que la -- misma sociedad se ha propuesto.

El inicio de cualquier tipo de relación laboral en general, se da a través de un acuerdo de voluntades entre dos personas denominadas trabajador y patrón pudiendo ser la última física o moral, y que posteriormente gira alrededor de un "contrato de trabajo"

A diferencia de la relación anterior, dicho concepto no opera tratándose de los trabajadores al servicio del Estado, donde no se dá, el acuerdo de voluntades, ya que las normas están fijadas en la ley sin que le sea -dable al funcionario cambiarlas o romperlas, y sólo le queda el someterse a ellas sin discusión.

Lo anterior parecería un acto arbitrario por parte del Estado, pero debemos considerar, que si bien no existe tal acuerdo de voluntades, el - empleado tiene la libertad de decidir si se emplea en el servicio público, - respetando la garantía del artículo 5° constitucional que a la letra dice: - A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, - comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos...

Al existir el consentimiento de las personas, y éstos adecuarse a los requisitos ya fijados, la relación de trabajo entre el Estado y el trabajador se da con el nombramiento, tal como lo expresa el artículo 12 de la - Ley Federal Burocrática: "Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por - estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra - determinada o por tiempo fijo".

Respecto a la naturaleza jurídica del nombramiento, como el acto - que da origen a la prestación del servicio existen varias tesis que tratan - de explicarla como son :

- Teorías civilistas

Esta tesis encuentra su fundamento en el derecho civil, por lo que lo considera un contrato; lo cual no es factible si se toma en cuenta que el nombramiento no está encuadrado en ese derecho, pues nuestra legislación, lo regula específicamente en disposiciones de carácter laborales como el Apartado "B" del artículo 123 constitucional, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y la Ley Reglamentaria de la fracción XIII-Bis del apartado "B" del artículo 123 constitucional -- (Ley Laboral Bancaria). (3)

No obstante lo anterior, podríamos equipararlo a un contrato de -- adhesión, dado que las condiciones han sido establecidas previamente por el Estado (patrón), quedando al trabajador la decisión de adherirse a dicho contrato o no.

- Teoría del acto unilateral del Estado

Esta tesis se fundamenta en el derecho administrativo, basándose -- en el principio de obligatoriedad, ya que el Estado tiene la facultad para -- crear y reglamentar, unilateralmente, a través de los distintos medios legales que existen como son: Leyes, Decretos; etc., y por consecuencia la designación de quienes deban ocupar los empleos para el desempeño de sus funcio -- nes.

3.- Mariano Herrán Salvatti y otro, LEGISLACION FEDERAL BUROCRATICA, Legisla -- ción, Doctrina y Jurisprudencia, Ed. Porrúa, S.A., México 1986, p.30

Dicha teoría sostiene que la relación del servicio se regula unilateralmente por el Estado y que no se requiere del consentimiento del agente-público, por que se trata de una obligación impuesta por el orden público.(4)

Lo anterior, como ya lo habíamos analizado parecería en un principio un acto arbitrario del Estado, pero toda vez que las personas pueden optar libremente entre ser o no servidores públicos, con excepción al servicio de armas, jurados, desempeño de cargos consejiles, de elección popular directa o indirecta, y los demás contemplados en el artículo 5º constitucional.

- Teoría del contrato administrativo

Esta tesis parte del hecho de que si el empleador es un órgano del Estado, y por tanto administrativo, luego entonces la relación jurídica de trabajo que se da, es dentro de los lineamientos del derecho administrativo -- vo. (5)

- Tesis del "Acto materialmente administrativo"

Por su parte el doctor Miguel Acosta Romero sostiene que el acto de nombramiento es un acto materialmente administrativo (no formalmente administrativo), pues los poderes legislativos y jurisdiccionales pueden también nombrar a sus servidores, pero pensamos que además de encontrarse dentro del rubro general del acto administrativo, comparte otras características que lo individualizan y le dan perfiles propios. (6)

4.- Andrés Serra Rojas, Op. Cit, p. 370

5.- Mariano Herrán Salvatti y otro, Op. cit. p. 30

6.- Supra, TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, 4ª ed., Ed. Porrúa, - S.A., México 1981, pp. 665 y 666

Consecuentemente agrega, "el acto por el cual nace la relación entre el Estado y sus servidores, es un acto materialmente administrativo que permite la aplicación de las leyes conducentes, al personal, en el cual concurren las voluntades del Estado y el trabajador". (7)

De lo antes expuesto podemos deducir que el nombramiento, es el acto mediante el cual el servidor público, que tiene facultades para hacerlo, designa a la persona que va a desempeñar un empleo público tras cumplir con los requisitos establecidos.

El Estado cumple dos funciones específicas que son, una de carácter administrativo y otra de carácter de autoridad. Si la designación de un servidor público no puede ser el producto de un acto de autoridad, tampoco se le obliga a la aceptación del mismo, pues debe entenderse que se trata de un acto administrativo.

No obstante que el acto que da origen a dicha relación es de naturaleza administrativa, existe una relación de trabajo, ya que se da una subordinación, el desarrollo de una labor personal, y una retribución económica que deberá cubrir el Estado, elementos indispensables para la relación de trabajo.

Es importante señalar, que según lo dispone el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el nombramiento siempre debe ser expedido, por funcionario que tenga facultades para ello, es decir, que se encuentre legalmente autorizado para nombrar al personal, función que generalmente está encomendada al Oficial Mayor, o en algunos casos-

7.- Miguel Acosta Romero, *Op. cit.*, p. 666

por el responsable del personal de cada Unidad Administrativa u Organismo.

Los requisitos que debe contener el nombramiento son: nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil, domicilio, los servicios que van a prestarse, el carácter del nombramiento (definitivo, interino, provisional, - por tiempo fijo o por obra determinada), la duración de la jornada de trabajo, el sueldo y demás prestaciones y el lugar donde se prestará el servicio.

Existen algunas distinciones entre los nombramientos, sin que éste tenga que ver con los efectos jurídicos que de por sí produce el nombramiento.

Los nombramientos para los altos funcionarios, los realiza el Presidente de la República en forma discrecional, por ejemplo Secretarios de Estado, Jefes de Departamento, Procurador General de la República y de Justicia del Distrito Federal. Otros que requieren la aprobación del Senado, como los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, agentes diplomáticos, cónsules, altos jefes del Ejército, Armada y fuerza Aérea, así como - empleados superiores de Hacienda y Magistrados del Tribunal Fiscal.

Tratándose de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia -- del Distrito Federal, se requiere la aprobación de la Cámara de Diputados, y asimismo para ciertos trabajadores de confianza es necesario, la aprobación del Presidente de la República.

La relación de trabajo que como hemos visto se inicia con el nombramiento, también puede suspenderse o terminarse por causas previstas en la ley que los rige, suspensión temporal en los casos de enfermedad peligrosa o contagiosa del trabajador, prisión preventiva seguida de sentencia absoluta, arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa e irregulari -

dad en el manejo de fondos valores o bienes.

Existe terminación de la relación de trabajo por las siguientes -- causas:

- Por renuncia o abandono de empleo
- Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación
- Por muerte del trabajador
- Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental
- Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Al estudiar los subsecuentes capítulos, podremos analizar y darnos cuenta, sobre las disposiciones y demás ordenamientos que les son aplicables y que rigen la actuación de los servidores que desempeñan la Administración Pública.

El artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio - del Estado dispone:

En lo previsto por esta Ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal - del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, - las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad.

El incumplimiento de los deberes de la función pública por parte - de sus trabajadores, origina responsabilidades de diversa naturaleza, respecto de la Administración Pública y de terceros, dicha responsabilidad trae - aparejada la imposición de una sanción para mantener una eficaz y justa administración.

De acuerdo con nuestro sistema laboral administrativo, las sanciones que se producen pueden ser impuestas: unas por la propia Administración Pública; y otras a solicitud de ella ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Lo anterior se deriva de la calidad de servidor público, que a partir del nombramiento se da en la relación laboral Estado-trabajador, y con lo cual sus actividades quedarán tanto sujetas a la ley que nos hemos venido refiriendo, así como a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que en gran parte dependerá el tipo de servidor público de que se trate, para la imposición de las sanciones, ya que existen varios tipos o clasificaciones de éstos, como veremos en los siguientes puntos del presente capítulo.

1.2 SERVIDORES PUBLICOS

Han sido muchas y variadas las denominaciones que a lo largo de la historia, han recibido los trabajadores al servicio del Estado tales como: - burócratas, empleados, altos funcionarios, funcionarios y finalmente servidores públicos, siendo esta última quizás la más acertada, por ser más general ya que precisamente son tanto servidores del Estado, para que éste lleve a cabo sus funciones, y por otro lado sirven a la sociedad realizando los fines del propio Estado que finalmente son los fines de la sociedad misma.

El concepto de "servidor público", consagrado en el Título Cuarto-constitucional, encuentra sus más remotas raíces en nuestra lucha independentista, pues su pensamiento moderno parece partir del pensamiento de Morelos, puesto que

el Congreso de Chilpancingo de 1812 le otorgó el título de Alteza al insurgente, mismo que no quiso aceptar, tomando con modestia el título de Siervo de la Nación.

Transcurridas las luchas por la independencia, el legislador se propuso sentar las bases jurídicas del gobierno del México independiente, mereciendo especial atención el sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos, apareciendo así la figura de los funcionarios públicos.

En cuanto a la expresión "burocracia" el maestro Andrés Serra Rojas señala que: En un sentido general la burocracia alude a la clase social que integran los funcionarios y empleados públicos. Bajo otra acepción la burocracia alude a la influencia o dominio de los servidores del Estado en la vida social. La expresión burocracia nació en Francia en el siglo XVIII refiriéndose satisfactoriamente a los funcionarios ennoblecidos. Siendo la palabra burocracia una expresión peyorativa, respecto del grupo de personas que sirven al Estado en forma permanente y presupuestal. En su consideración negativa se puede señalar que ocasiona grandes gastos a la ciudadanía, crea conflictos graves a la sociedad, con el papeleo y demás trabas, etc..(8)

Con las reformas al Título IV de nuestra vigente Constitución, surge la novedad; en efecto, en lugar de referirse a las "responsabilidades de-----

los funcionarios públicos", ahora se alude a las "responsabilidades de los servidores públicos", a efecto de establecer la naturaleza del servicio a la comunidad que comporta su empleo, cargo o comisión.

Dicha modalidad fue establecida en un principio, para el ámbito federal, tal como lo prescribe el artículo 108 constitucional, debiéndose adoptar posteriormente por las Constituciones de los Estados de la República, para referirse a quienes desempeñan empleos, cargos o comisiones en los Estados y en los Municipios, quedando establecido en el citado artículo siguiente:

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos fe-

derales.

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

La denominación de "servidores públicos", contribuye no sólo a deterrar, la común prepotencia y negligencia con que se han conducido innumerables empleados públicos de cualquier nivel, sino a hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la conveniencia de exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados.

Por otro lado, señala el maestro José Dávalos que existen múltiples organismos descentralizados cuyas relaciones laborales son objeto de la ley reglamentaria del apartado "B". Algunos de estos organismos se mencionan en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tratándose de una mera enumeración enunciativa.

No se refiere a este trabajo el apartado "B". Los hay también remitidos a la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado "A". Su ubicación en una u otra regulación se determina en la ley o el decreto que los crea, en base a una decisión presidencial y en atención al momento político que se viva. En todo el sector paraestatal priva esta situación. (9)

9.- Supra, DERECHO DEL TRABAJO I, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México 1985, p. 403.

De igual forma existen, una serie de trabajadores que, no obstante desempeñar un servicio público, por disposición expresa de la fracción -- XIII del apartado "B" del artículo 123 constitucional y 8° de la Ley de apli cación, se les excluye de regirse por dichos ordenamientos, quedando sujetos a sus propias leyes, tal como se establece en el último precepto señalado y que a la letra dice:

Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajado - res de confianza a que se refiere el artículo 5°; los - miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción - del personal civil de las Secretarías de la Defensa Na - cional y de Marina; el personal militarizado o que se - militarice legalmente; los miembros del Servicio Exte - rior Mexicano; el personal de vigilancia de los estable ci mientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

La interpretación del artículo 108 en consonancia con - el artículo 109, ambos de la Constitución Política de - los Estados Unidos Mexicanos, nos indica que los Gober - nadores de los Estados, los Diputados a las legislatu - ras locales, los Magistrados a los Tribunales Superio - res de Justicia de los Estados, como sujetos de respon - sabilidad por "violaciones a la Constitución y a las le yes federales, así como por el manejo indebido de fon - dos y recursos federales", podrán ser sancionados con - arreglo a las normas sustantivas; es decir, si en el -- ejercicio de sus funciones realizan un acto u omisión -

que esté señalado como supuesto de responsabilidad por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o por el Código Penal vigente. (10)

Lo anterior se desprende del hecho, de encontrarnos -- frente a responsabilidades de carácter federal, sin con fundir con el mandato que la Constitución hace a los Es tados de la Federación para que expidan las "leyes de - responsabilidades de los servidores públicos y las de - más normas conducentes a sancionar a quienes teniendo - ese carácter incurran en responsabilidad. (11)

Al respecto el artículo 109 establece:

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los - servidores públicos y las demás normas conducentes a -- sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran - en responsabilidad, de conformidad con las siguientes - prevenciones.

De acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, serán considerados "servidores públicos", todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales al señalar :

10.- Raúl Ramírez Medrano, REGIMEN CONSTITUCIONAL DE RESPONSABILIDAD DE LOS-SERVIDORES PUBLICOS, EN LOS ESTADOS DE LA FEDERACION; Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República, Instituto Nacional - de Ciencias Penales, N° 2; Vol. II, México, Abril-Junio 1984, p. 200

11.- Ibidem p. 201

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

Como hemos visto, parecería que omiten a los funcionarios y emplea
dos del Órgano Legislativo, pero pensamos que el legislador, tratando de co-
rregir tal error, son incluidos en el artículo 51 de la Ley Federal de Res -
ponsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra dice:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal
Superior de Justicia del Distrito Federal establecerán-
los órganos y sistemas para identificar, investigar y -
determinar las responsabilidades derivadas del incumpli-
miento de las obligaciones establecidas en el artículo-
47, así como para aplicar las sanciones establecidas en
el presente Capítulo, en los términos de las correspon-
dientes leyes orgánicas del Poder Judicial.

Lo propio harán, conforme a la legislación respectiva y
por lo que hace a su competencia, las Cámaras de Senado
res y Diputados del Congreso de la Unión.

Podemos darnos cuenta, que el artículo 2º de la Ley Federal de Res
ponsabilidades a que hemos venido haciendo referencia, es demasiado extenso,
ya que en base a dicho precepto podemos señalar como servidores públicos in
cluso a particulares, aquellos que forman parte de comisiones, comités, aso
ciaciones, etc.

De lo antes expuesto, debemos concluir que serán servidores públi -

cos, todas aquellas personas que desempeñen algún empleo, cargo o comisión - en la Administración Pública Federal, o bien tengan a su cargo, el manejo de recursos económicos federales.

Los servidores públicos se pueden clasificar en tres tipos, de -- acuerdo al tratamiento jurídico que se les aplica:

a) Servidores Públicos con Fuero Constitucional.

Son aquellos que correspondían antes a los altos funcionarios y -- que se encuentran contemplados en el artículo 111 constitucional, siendo los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema - Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de De - partamento Administrativo (actualmente sólo existe el del Distrito Federal), el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia -- del Distrito Federal.

En contra de tales servidores públicos sólo se puede proceder pe - nalmente, previa declaración de procedencia que haga la Cámara de Diputados - conforme al procedimiento previsto en el Título Segundo, Capítulo III artícu - los 25 al 29 de la Ley Federal supracitada.

b) Servidores Públicos sujetos a Juicio Político.

Además de los mencionados en el artículo 111 constitucional, son - sujetos de juicio político los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los directo - res generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empre - sas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimila - das a éstas y fideicomisos públicos, Gobernadores de los Estados, Diputados - locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, en -

el entendido que, por lo que se refiere a las autoridades estatales, sólo -- procede el juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

c) Servidores Públicos Ordinarios.

Dentro de esta categoría quedan comprendidos todos los demás servidores públicos, no mencionados en los incisos anteriores, a quienes por lo que hace a su responsabilidad administrativa, civil o penal, se siguen los procedimientos ordinarios previstos en la propia ley y en las leyes federales.

Es importante destacar que en función del concepto de servidor público que da la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya no sirve como criterio para determinar si se está en presencia o no de un servidor público el régimen jurídico aplicable a las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores públicos, es decir, aun cuando hay organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritarias cuyas relaciones laborales se regulan por el apartado "A" del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, ello no obsta para que continúen siendo servidores públicos. En este sentido no hay duda de que quedan sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como es el caso de Pemex, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social, etc., aun cuando sus relaciones laborales entre tales organismos descentralizados y sus servidores públicos se regulan por el apartado "A" del artículo 123 constitucional. Sin embargo, por virtud de las obligaciones a que quedan sujetos los servidores públicos ordinarios (artículo 47 de la ley) y en razón del procedimiento para palicar las sanciones en que pueden incurrir por-

contravenir tales obligaciones, muchas disposiciones de los trabajadores al-servicio del Estado y de la propia Ley Federal del Trabajo, han quedado derogadas, si aplicamos el criterio de que la ley posterior deroga a la anterior, y la ley especial deroga a la ley general.

1.3 TRABAJADORES DE BASE

Una vez que ya hemos analizado, la relación laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores, y asimismo quiénes pueden ser considerados como trabajadores al servicio del Estado denominados "servidores públicos",- ahora podremos conocer la clasificación que de ellos se da.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 3° nos señala en forma generalizada el concepto de trabajador, estableciendo: "trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

De lo anterior podemos desprender, que el trabajador debe ser una persona física, lo cual resulta idéntico si hablamos de cualquier relación laboral; que se preste un servicio físico o intelectual, o de ambos géneros; que se haya extendido nombramiento, o bien, figure en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Aún cuando no se habla de la subordinación que debe existir, ésta se sobre entiende, ya que es un elemento constitutivo de toda relación de --trabajo.

Así el artículo 4° hace referencia a la clasificación que nos ocupa; por lo que nos permitimos transcribirlo: "los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base".

Para poder conocer y establecer una diferencia entre los trabajadores de base y los de confianza, es necesario hacer mención en primer término de estos últimos, no obstante que los estudiaremos detenidamente en el punto siguiente.

Por lo que conforme al artículo 5° de la Ley Burocrática son trabajadores de confianza, los que integran la planta de la Presidencia de la República y en general aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación del Presidente de la República; en el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado "B" del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los Catálogos a que alude el artículo 20 de la misma ley sean de: direcciones generales, direcciones de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento, inspección, vigilancia y fiscalización exclusivamente a nivel de las jefaturas y subjefaturas; aquellos que manejen fondos o valores siempre y cuando éstos determinen su aplicación y destino, y en general todas las categorías que con dicha clasificación consigne cada una de las dependencias o entidades en su catálogo de puestos. (12)

En seguida el artículo 6°, establece respecto de los trabajadores de base lo siguiente: "Son trabajadores de base: Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles sino después de seis me

ses de servicios sin nota desfavorable en su expediente".

Tal como lo señalamos, nuestra legislación divide a los trabajadores al servicio del Estado como de base y de confianza, dando cumplimiento a lo preceptuado en la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional, y señalando con precisión a los trabajadores de confianza, y por exclusión a los de base, al mencionar: "La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de la seguridad social".

Para que se pueda señalar que un puesto es de confianza, es necesario que las funciones inmersas a dicho puesto, sean de las mencionadas en el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, - sin que tal categoría se dé al libre arbitrio de los titulares de las entidades o dependencias.

Evidentemente los trabajadores considerados de base gozan de mayores garantías que los de confianza, como lo es la inamovilidad a que hace referencia el propio artículo 6° de la Ley Federal Burocrática.

Lo anterior, en relación al ser cesados sin causa justificada, y sólo por aquellas previstas en la propia ley.

En virtud de que dichas personas, como ya lo estudiamos son servidores públicos, y por tanto son sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos además de las causas que señala la Ley Laboral Burocrática para el cese de tales empleados, tendremos que agregar las previstas en la ley federal invocada en primer lugar.

Al analizar los artículos 3° y 56 de la Ley Federal de Responsabilidades, se otorga competencia a los tribunales del trabajo para la aplicación de esta ley, tratándose de servidores públicos de base, para su destitución (cese), al prevenir que ha de ser demandada ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y en base a los procedimientos aplicables a la naturaleza de la relación laboral.

Mencionando los preceptos citados que :

Artículo 3°

Las autoridades competentes para aplicar la presente Ley serán:

I

II

VIII Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva.

Artículo 56

Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

I. El apercibimiento, la amonestación

II. La destitución del empleo, cargo o comisión de -- los servidores públicos, se demandará por el superior -- jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas;

III. La suspensión del empleo, cargo o comisión duran-

te el período a que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico;

IV. La Secretaría promoverá los procedimientos a que hace referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o proce -- diendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico.

V. La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será aplicable por resolución jurisdiccional, que dictará el órgano que corresponda según las leyes aplicables; y

VI. Las sanciones económicas, etc.,

Como podemos percatarnos, existe una mayor protección para los empleados denominados de base, para su inamovilidad sin que ello se deba confundir con la movilización o traslado de los trabajadores, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE BASE. DERECHOS DE INAMOVILIDAD, Y NO SER MOVILIZADOS. DIFERENCIAS. No debe confundirse el derecho que los empleados de base tienen a ser inamovibles con el que tienen a no ser movilizados, porque mientras que el primero consiste en que no pueden ser separados de su empleo, sino por las causas específicas que señala el artículo 46 del propio ordenamiento, el segundo se traduce en el derecho a permanecer en el lugar de adscripción, señalado en sus nombramientos; por lo que si a un

trabajador de base se le cambia de adscripción, con ello no puede estimarse lesionado su derecho a la inamovilidad, puesto que no se deja sin efectos su nombramiento . (13)

Sólo los trabajadores de base a que nos hemos venido refiriendo, - quedan sujetos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, - como lo dispone su artículo 8° que a la letra dice:

Quedan excluidos del régimen de esta Ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5°; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

Asimismo, la Ley Laboral Burocrática establece:

Artículo 9°.- Los trabajadores de base deberán ser de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser substituidos -- por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo. La substitución será decidida por el titular de la Dependencia oyendo al-

13.- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1975, Cuarta Sala, --- p. 254. (Ejecutoria)

sindicato.

Artículo 10.- Son irrenunciables los derechos que la --
presente Ley otorga.

Como observamos, se les ofrecen garantías sociales a que no tienen derechos los demás trabajadores, y a los cuales no pueden renunciar, ya que cualquier acto contrario a la presente Ley sería nulo de pleno derecho.

En el artículo 11 de la Ley en comento, se establece la supletoria
dad para una mejor interpretación de la Ley:

En lo no previsto por esta Ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la --
Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedi -
mientos Civiles, las Leyes del Orden Común, la costum -
bre, el uso, los principios generales de derecho y la -
equidad.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido
JURISPRUDENCIA al respecto como la siguiente:

SUPLETORIEDAD, APLICACION DE LA. La supletoriedad a que se refiere el
artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ope
ra en aquellos casos en que no se encuentra previsto en dicho ordenamiento -
disposición directa o existe laguna. (14)

14.- Informe del Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación
de 1984, Cuarta Sala, p. 64 (Ejecutoria)..

1.4 TRABAJADORES DE CONFIANZA

Aunque para la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son trabajadores al servicio del Estado tanto aquellos considerados como de base como los de confianza, y por ello están sujetos a dicha Ley, no lo es así para la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual los enumera para después excluirlos de la siguiente manera.

Artículo 5º.- Son trabajadores de confianza:

I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del -- Presidente de la República.

II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado "B" del artículo 123 - Constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los Catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel Directores Generales, Directores de Area, Adjuntos, Subdirectores y Jefes de Departamento.

b) Inspección, vigilancia y fiscalización exclusivamente a nivel de las Jefaturas y Subjefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico -- que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

d) Auditoría: a nivel de Auditores y Subauditores Generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñen tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las contralorías o de las áreas de auditoría.

e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados con estas áreas de las dependencias y entidades -- con tales características.

f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.

h) Asesoría o consultoría, únicamente cuando se proporciona a los siguientes servidores públicos superiores, Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno o sus equivalentes en las entidades.

i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías Particulares y Ayudantías.

j) Los Secretarios Particulares de: Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus

equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

k) Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l) Los agentes de la Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella - clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública. La clasificación de los - puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará - parte de su catálogo de puestos.

III.- En el Poder Legislativo, en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor; el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General; los cajeros de la Tesorería; el Director General de Administración; - el Oficial Mayor de la gran Comisión; el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador - Mayor; los Directores y Subdirectores; los Jefes de Departamento, los Auditores; los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor; Tesorero y Subtesorero.

IV.- En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la-

Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.

Una vez que procedimos a enumerar los puestos que se considerarán de confianza, mencionaremos que al crearse y surgir a la vida jurídica una entidad o dependencia, a través de la misma Ley o Decreto que la crea, son señalados los puestos que tendrán dicha categoría tomando en cuenta la clasificación de funciones del artículo anterior.

Al respecto, el artículo 7º de la Ley Federal Burocrática establece que: "Al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo 5º, - la clasificación de base o de confianza que le corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación".

Lo cierto es que los trabajadores de confianza, se encuentran actualmente desprotegidos, quedando siempre a expensas de la decisión de sus superiores jerárquicos, quienes casi siempre de manera arbitraria y a su antojo despiden a dichos trabajadores, como si las dependencias o áreas a las que representan se convirtieran en sus empresas privadas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido diversas Jurisprudencias por lo que hace a los trabajadores de confianza, con las cuales podemos percatarnos aún más de la desprotección de éstos trabajadores.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ESTE CARACTER DERIVA DE LA LEY. La calidad de confianza de un puesto no la da la designación que sobre el parti

cular se haga en el nombramiento respectivo, sino que depende de que el pues to sea uno de los enunciados expresamente como de confianza por el artículo-5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca, Volumen 46, --
Quinta Parte, p. 59 (Ejecutoria).

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO SUPERNUMERARIOS. NO SON NECESARIA -
MENTE TRABAJADORES DE CONFIANZA. La circunstancia de que un trabajador al -
servicio del Estado tenga el carácter de supernumerio, no lo convierte in-
variablemente en empleado de confianza ni autoriza al titular de la unidad bu-
rocrática a despedirlo, sin responsabilidad, en cualquier momento, ya que só
lo puede cesársele al terminar las necesidades del servicio que motivaron su
empleo, o por el agotamiento de la partida presupuestal correspondiente, de-
biendo considerársele como trabajador temporal, cuya relación con el titular
está sujeta al cumplimiento de las condiciones citadas.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1975, p. 263, -
Cuarta Sala. (Jurisprudencia N° 280).

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, CALIDAD DE LOS. La su
pletoridad a que se refiere el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabaja-
dores al Servicio del Estado opera en aquellos casos en que no se encuentre-
previsto en dicho Ordenamiento disposición directa o exista laguna; por tan-
to, como la calidad de confianza de un trabajador al Servicio del Estado, o-
bien, por cualquier otro instrumento legal posterior que así lo determine, -
no existe la posibilidad de aplicar supletoriamente la Ley Federal del Traba-
jo .

Informe del Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1984, Cuarta Sala, p. 68 (Ejecutoria).

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA CON NOMBRAMIENTO DE -- PUESTO DE BASE. Si un trabajador es contratado para desempeñar labores de -- confianza pero se le asigna un puesto de base, seguirá ocupando éste aún en el caso de que deje de desempeñar funciones de confianza.

Informe del Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1984, Cuarta Sala, p. 69 (Ejecutoria).

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, REINSTALACION POR DESPIDO INJUSTIFICADO INOPERANTE DE LOS. Tratándose de un Jefe de Departamento de una Secretaría de Estado, si es dado de baja por haber incurrido, en concepto de titular, en graves irregularidades durante el desempeño de sus labores, las cuales determinaron su consignación, formal prisión y proceso penal, resulta que, independientemente de que se dicte sentencia absolutoria en el proceso penal y la exhiba el trabajador como prueba de su parte, debe decirse que, en todo caso, el titular demandado estaba facultado para decretar su baja, en virtud de tratarse de una plaza de confianza, en términos de lo -- prescrito por los artículos 5 y 8 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Informe del Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1982, Cuarta Sala, p. 79 (Ejecutoria).

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. NO ESTAN PROTEGIDOS -- POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios -- caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, apartado "B", sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del Régimen de Seguridad Social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo.

Informe del Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1981, Cuarta Sala, p.237. (Ejecutoria).

Volviendo a la enumeración que de los puestos de confianza establece el artículo 5º multicitado, es necesario que destaquemos su fracción II, inciso L), el cual hace referencia a los agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Lo anterior en virtud de que tratándose de la Policía Preventiva, la misma se compone de personal operativo y administrativo, y por lo tanto ambos tienen distintas funciones encontrándose en su personal administrativo a trabajadores de base, no así en su personal operativo donde todos son de confianza.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante Jurisprudencia señala que:

POLICIA, LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO CON CARGOS ADMINISTRATIVOS EN LA JEFATURA DE, NO SON EMPLEADOS DE CONFIANZA. Los empleados-

administrativos de la Jefatura de Policía no pueden ser considerados como -- puestos de confianza, ya que el inciso C) de la fracción II del artículo 4º del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la -- Unión, no se incluye a los empleados administrativos que laboran en la Jefatura de Policía. (Dicho Estatuto , fue abrogado el 28 de diciembre de 1963 -- por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, que tampoco incluye en -- la enumeración de empleados de confianza a los que desempeñan cargos administrativos en la citada Jefatura). Por otra parte, el Reglamento de Policía -- Preventiva del Distrito Federal, en su título II, Capítulo Primero, que se -- refiere al personal de policía, expresa que ésta queda constituida por el -- personal de carrera, auxiliares y asimilados; que el personal de carrera comprende el de línea y el de servicios y que el de servicios está formado por los elementos que laboran en las oficinas y demás dependencias administrativas de la policía, no pudiendo inferirse que los empleados administrativos -- deban considerarse como miembros de la Policía Preventiva del Distrito Federal, para los efectos fijados en el citado Estatuto Jurídico.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1975, Cuarta Sa
la, p. 158-159. (Jurisprudencia Nº 162).

Por último podemos señalar que al no existir ordenamiento que regule la situación laboral de los trabajadores de confianza, quedando éstos al margen de la Ley Federal del Trabajo, así como de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y que por ser servidores públicos en cambio si quedan sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades quien se encarga de regular su actuación, no existe ninguna objeción para aplicar dicho ordenamiento en toda su magnitud.

CAPITULO II

ANTECEDENTES

2.1. LA CONSTITUCION DE 1917

El derecho mexicano del trabajo es un estatuto impuesto por la vida, un grito de los hombres que sólo sabían de explotación y que ignoraban el significado del término: nuestros derechos como ser humano.

Nació en la primera revolución social del siglo XX y encontró en la Constitución de 1917 su más bella cristalización histórica. Antes de esos años se dieron esfuerzos en defensa de los hombres, ocurrieron hechos y se expusieron ideas, pero no se había logrado una reglamentación que devolviera al trabajo su libertad y su dignidad, perdidas en los siglos de la esclavitud, de la servidumbre y del derecho civil de la burguesía, ni se había declarado la idea que ha alcanzado un perfil universal: "el derecho del trabajo -- son los nuevos derechos de la persona, paralelos y base sin la cual no son posibles los viejos derechos del hombre" (15)

15.- Mario de la Cueva, EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, Tomo I, 11ª ed. Ed. Porrúa, S.A., México 1988, p. 39.

Hasta antes de la promulgación de la Constitución Federal de 1917, la situación de los trabajadores en general era sumamente crítica, pues las condiciones laborales eran unilateralmente impuestas por los empleadores y - resultando obviamente arbitrarias y desventajosas para las personas que al - quilaban su fuerza de trabajo, rigiéndose dichas relaciones de trabajo por - el derecho civil; mientras que los empleados de gobierno quedaban aún más de samparados al quedar reguladas su relación laboral por el derecho administra tivo, y argumentándose siempre desfavorablemente para ellos, el que el inte- rés del Estado para el que prestaban sus servicios, no perseguía fines de lu- cro, por lo que estaba por encima de cualquier relación laboral entre parti- culares.

Cabe destacar, que entre los ordenamientos jurídicos que se crea - ron en la Epoca Colonia, sobresalen las Leyes de Indias, las cuales estaban- destinadas a la protección de los indios, consagrándose en ellas disposicio- nes tales como la de asegurar a los indios la percepción efectiva de su sala- rio, jornada de trabajo, salario mínimo, prohibición de las tiendas de raya, etc., sin que dichas disposiciones alcanzaran tal vez los fines para los que fueron creadas.

Trueba Urbina dice al respecto: si un servicio adminis- trativo y una previsión rigurosa que han encaminado sus esfuerzos a encontrar la eficacia de las leyes del tra- bajo, no han logrado en nuestro tiempo eliminar infrac- ciones que frecuentemente quedan impunes con grave per- juicio para el trabajador, puede calcularse cual sería- el respeto que merecieron las Leyes de Indias a los po-

derosos de aquella época que seguramente no habían asimilado del cristianismo, el espíritu ardiente de caridad, limitándose a su ejercicio seco y rutinario. (16)

Así, con la participación de los obreros y campesinos en el movimiento revolucionario se dio la pauta para que la clase trabajadora viera -- por fin realizados sus anhelos de protección, ya que como lo hemos venido señalando, no existía ningún ordenamiento que regulara específicamente su situación laboral y menos aún la de los empleados al servicio del Estado; sobre lo cual Ramiro J. Ochoa apunta:

Al iniciarse la Revolución de 1910, encabezada por Francisco I. Madero, que culmina con el derrocamiento de la dictadura de Porfirio Díaz, las condiciones de vida de los trabajadores del sector público reflejaban el grado de explotación en que la dictadura mantuvo al pueblo durante más de treinta años, en apoyo de los intereses de las clases poderosas y de los monopolios extranjeros.

¡ La situación era ya desesperante para quienes vivían a base de un salario, sin ninguna protección ni perspectiva para el futuro!

Quienes laboraban en las dependencias del gobierno, ade

16.- Supra, NUEVO DERECHO DEL TRABAJO, 6ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México 1981
p.13

más de lo exiguo de sus salarios, tenían que sujetarse a -
jornadas de trabajo arbitrarias, sin derecho al pago de --
tiempo extra, y se hallaban siempre en peligro de ser despe-
didos aun por causa de enfermedad o por alguna otra contin-
gencia.

No se les cubría el séptimo día, carecían de servicios mé-
dicos, y la permanencia en el empleo, lo mismo que el mon-
to del salario, estaba sujeto al capricho de sus jefes o -
de los altos funcionarios, quienes otorgaban favores o --
ejercían represalias que llegan al extremo de despidos ful-
minantes sin causa justificada.

Las carencias y el desamparo en que se debatían los servi-
dores públicos no era sino una extensión de régimen de ex-
clavitud que prevaleció durante décadas en el campo y en -
las fábricas, en los servicios públicos y en las grandes -
empresas propiedad de consorcios extranjeros, como en el -
caso de los ferrocarriles, la industria eléctrica, la mine
ra y la metalúrgica, el servicio telefónico y la industria
petrolera ... (17)

Al fundarse la Casa del Obrero Mundial, surgen algunas organizaciones -
de trabajadores al servicio del Estado, como son la Unión de Carteros de la
Ciudad de México, la Asociación de Telegrafistas Mexicanos y la de los Traba

17.- Supra, LIBRO AZUL ANUARIO HISTORICO CIVICO, Ed. Libro Azul, México, ---
1986. p. 399.

jadores Tranviarios, y por otro lado se formaron los denominados batallones-rojos en defensa de la Revolución, suscribiéndose un documento entre el Gobierno Constitucionalista del señor Carranza y la antes mencionada organización obrera "Casa del Obrero Mundial", comprometiéndose el gobierno a expedir leyes que favorecieran a los trabajadores, aunque hay que destacar que en dicho documento sólo se contemplaban a los trabajadores en general, dejándose nuevamente desamparados a aquellos que prestaban sus servicios al gobierno.

De este modo la Revolución Constitucionalista se transformó en Revolución Social, a fin de obtener el bienestar y progreso del pueblo mexicano, como se demuestra con hechos como es el convocar a un Congreso Constituyente que convirtiera en mandato jurídico las promesas de la Revolución.

Era ineludible convocar a la gran Asamblea Legislativa de la Revolución, para incorporar en una nueva Carta Constitucional los principios sociales conquistados por los campesinos y los obreros en el fragor del movimiento revolucionario. La idea fue acogida por el Primer Jefe del Ejército de la República y por decretos de 14 y 19 de septiembre de 1916, convocó al pueblo mexicano a elecciones para un Congreso Constituyente, que debería reunirse en la Ciudad de Querétaro el 1° de diciembre de 1916. (18)

En la sesión inaugural del Congreso Constituyente de Querétaro del día y año citado en el párrafo anterior, el C. Venustiano Carranza entregó al Supremo Parlamento de la Revolución Mexicana el proyecto de Constitución,

y en la sesión del 26 de diciembre de 1916 se dio lectura al tercer dictamen referente al proyecto del artículo 5º de la Constitución que sería el definitivo y de igual forma en el citado dictamen se encuentran los orígenes del artículo 123.

Sobre el particular Alberto Trueba Urbina señala que:

Con la lectura del dictamen sobre el artículo 5º, que fue adicionado con tres garantías, no de tipo individual sino social: la jornada de trabajo no debe de exceder de ocho horas, la prohibición de trabajo nocturno industrial para mujeres y menores, y el descanso hebdomadario, se originó la gestión del derecho constitucional del trabajo; iniciándose el debate que transformara radicalmente el viejo sistema político constitucional. Precisamente en la sesión de 26 de diciembre de 1916 comienza a dibujarse la transformación constitucional que propició la formulación del artículo 123, cuya dialéctica vibra en las palabras de los constituyentes y en sus preceptos. (19)

Con lo anterior, nuestra Constitución Política Federal, promulgada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, se convierte en la primera Constitución en el mundo que introdujo en su orden constitucional un sistema de garantías sociales protectoras de la clase trabajadora, sin que por el momento se tomara nuevamente en consideración a los empleados públicos quienes con

19.- Supra, NUEVO DERECHO DEL TRABAJO, 4ª ed., Ed. Porrúa, S.A. México 1977, p. 160.

tinuaban regulándose por el derecho *administrativo*.

A efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto por el originario artículo 123 de la Constitución que establecía: "El Congreso de la Unión y las - Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en la necesidad de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos- y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo". (20), en todos los Estados de la República se expidieron leyes del trabajo con el objeto de proteger y tutelar a la clase trabajadora, y sólo algunas de ellas consignaban derechos sociales en favor de los empleados públicos como por ejemplo:

Ley del Trabajo para el Estado de Aguascalientes de 6 - de marzo de 1928. En el artículo 132 declara que los -- cargos, empleos y servicios que dependen de los Poderes del Estado y del Municipio, constituyen formas especiales de trabajo; establece las mismas jornadas y descansos para empleados particulares y públicos (artículo -- 134), pero declara ilícitas las huelgas de empleados pá blicos (artículo 138).

Ley Reglamentaria del artículo 123 y Párrafo Primero - del artículo 4º Constitucional del Estado de Chiapas de 5 de marzo de 1927. Para los efectos de las indemniza - ciones por accidentes de trabajo y enfermedades profe - sionales, considera como patrones a los Poderes Federa-

20.- José Dávalos Morales, DERECHO DEL TRABAJO I, Ed. Porrúa, S.A., México - 1985, p. 66.

les, del Estado y Municipales y sus servicios como trabajadores (artículo 108).

Ley del Trabajo del Estado de Chihuahua de 5 de julio - de 1922. Hace partícipe de los beneficios de la Ley a - todo trabajador que ejecute una labor material o inte - lectual como dependiente de cualquier ramo del Poder Pú - blico del Estado o de la Administración Municipal, consi - derándose a éstos como patrones (artículo 1º inciso 1) y clasifica como sujetos de esta ley, en el artículo 37 al empleado particular y al empleado público y consigna derechos en favor de estos últimos en el artículo 42. - Pero les niega el derecho de formar sindicatos y el de - huelga (artículo 197).

Ley del Descanso Dominical del Estado de Hidalgo de 21- de abril de 1925. Concede un día de descanso, cuando me - nos por cada seis de trabajo, en todo negocio agrícola, industrial, minero, comercial, de transportes, en esta - blecimientos y oficinas públicas y privadas, etc.

Código del Trabajo del Estado de Puebla de 14 de noviem - bre de 1921. Define como empleado público a los traba - jadores de uno y otro sexo que prestan su concurso inte - lectual o material en las oficinas o dependencias del - Gobierno (artículo 76), consignando en favor de aqué -- llos, la jornada de ocho horas, así como gratificación-

por competencia y vacaciones (artículos 77 a 80). (21)

Fue hasta el 7 de diciembre de 1959, cuando el licenciado Adolfo López Mateos, en su cargo como Presidente -- Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, presentó ante la Cámara de Senadores, la iniciativa que tenía por objeto agregar el apartado "B" al artículo 123 de la Constitución y de esta forma tutelar a nivel constitucional los derechos laborales de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, del Departamento -- del Distrito federal y de determinadas entidades paraes -- tates. (22)

2.1. LAS LEYES FEDERALES DEL TRABAJO DE 1931 Y 1970

Al tratar de dar cumplimiento a lo estipulado por el artículo 123- constitucional, los Estados expidieron sus propias leyes locales sin que -- existiese uniformidad, dándose tratamiento diferente a los trabajadores, -- creándose incluso conflictos entre Estados al tratar de dirimir problemas co -- lectivos.

Ante esta situación, el 6 de septiembre de 1929, se modificaron el artículo 123, en su párrafo introductorio y la fracción X del artículo 73 de la Constitución, y -- se adoptó la solución de una sola ley del trabajo, que-

21.- Alberto Trueba Urbina, Op. cit., p. 159

22.- Miguel Canton Moller, DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO, Ed. Pac., México 1983, p. 77

sería expedida por el Congreso de la Unión, pero su -- aplicación correspondería a las autoridades federales y a las locales conforme a una distribución de competen - cia, que formó parte de la misma reforma. De este modo, se dio la posibilidad de expedir la Ley Federal del Trabajo, que puso fin a las irregularidades expuestas. (23)

Con lo anterior, se dio el camino para la expedición de una Ley Federal del Trabajo aplicable en toda la República, misma que estuvo precedida de varios proyectos.

El presidente Calles terminó su período el 31 de noviembre de 1928; al día siguiente, por muerte del presidente electo, fue designado presidente interino el Lic. Emilio Portes Gil. Pero antes de esa fecha, el gobierno teniía planeada la reforma de los artículos 73, fracción X y 123 de la Constitución, indispensable para federali - zar la expedición de la ley del trabajo. Dentro de esepropósito, y aún antes de enviar la iniciativa de reforma constitucional, la Secretaría de Gobernación convocó una asamblea obrero-patronal, que se reunió en la Ciu - dad de México el 15 de noviembre de 1928 y le presentópara su estudio un proyecto de código federal del trabajo. Este documento, publicado por la C.T.M., con las observaciones de los empresarios, es el primer antecedente concreto en la elaboración de la Ley de 1931. (24)

23.- José Dávalos Morales, Op. cit, p. 72

24.- Mario de la Cueva, Op. cit., p. 54

Más adelante Mario de la Cueva sigue exponiendo:

El 6 de septiembre de 1929 se publicó la reforma constitucional. Inmediatamente después, el presidente Portes-Gil envió al Poder Legislativo un Proyecto de código federal del trabajo, elaborado por los juristas Enrique - Delhumeau, Praxedis Balboa y Alfredo Iñárritu, pero encontró una fuerte oposición en las cámaras y en el movimiento obrero, porque establecía el principio de la sin dicación única, ya en el municipio si se trataba de sin dicatos gremiales, ya en la empresa para los de este se gundo tipo, y porque consiguió la tesis del arbitraje - obligatorio de la huelga, al que disfrazó con el título de arbitraje semi-obligatorio, llamado así porque, si - bien la Junta debía arbitrar en conflicto, podían los - trabajadores negarse a aceptar el laudo, de conformidad con la fracción XXI de la Declaración de derechos socia les. (25)

Así, finalmente la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, redactó, un nuevo proyecto, el cual tras de ser discutido ampliamente por el - Consejo de ministros y remitido al Congreso de la Unión habiéndosele realizado diversas modificaciones, fue promulgada por el Presidente de la República la primera Ley Federal del Trabajo el 18 de agosto de 1931; publicándose en el Diario Oficial del 28 del mismo mes y año entrando en vigor el mismo día de su publicación.

25.- Mario de la Cueva, Op. cit., p 54

Según menciona Trueba Urbina, la teoría de la ley se precisa en la exposición de motivos, en los siguientes términos:

en su punto 56 se establece

.....

La reglamentación legal del trabajo garantiza tan sólo un mínimo de derechos que el Estado se considera -- obligatorio a proteger, en beneficio de las clases trabajadoras. Sobre este mínimo, la voluntad de los interesados puede crear otros derechos, o ampliar los reconocidos en la ley. De más está decir, por lo tanto, que -- mientras la promulgación de la Ley del Trabajo automáticamente derogará todas las disposiciones de los contratos de trabajo que sean menos favorables para los trabajadores, que las consignadas en la propia ley, en cam-bio dejará en pie todas aquellas estipulaciones que -- sean de carácter más favorable. (26)

Para la aplicación de dicha ley, se estableció como supletorio de las reglas procesales del trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Como podemos apreciar, nuevamente quedan fuera de reglamentación -- los trabajadores al servicio del Estado, aunque no debemos dejar de recono -- cer que por lo menos existió la preocupación de regular y proteger a los -- trabajadores, en general.

26.- Supra, NUEVO DERECHO DEL TRABAJO, 4ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México 1977 p. 160

Más tarde, como consecuencia de los cambios y necesidades sociales, así como por el desenvolvimiento de los principios de justicia social derivados del artículo 123 constitucional, fue que en el año de 1960, el presidente López Mateos designó una comisión para que prepara un anteproyecto de --- nuestra vigente Ley Federal del Trabajo, publicada en el Diario Oficial el 1° de abril de 1970, y que entró en vigor el 1° de mayo del mismo año.

Dicha comisión estuvo integrada por el licenciado Salomón González Blanco, Secretario de Trabajo y Previsión Social; la licenciada María Cristina Salmorán de Tamayo, presidenta de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; el licenciado Ramiro Lozano, presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal; así como el maestro Mario de la Cueva, con el fin de empezar una investigación y estudiar las reformas que deberían hacerse a la anterior legislación del trabajo.

Al respecto el maestro Mario de la Cueva señala:

Pronto nos dimos cuenta de que su adopción exigía la -
previa reforma de las fracciones II, III, VI, IX, XXII-
y XXXI del apartado "A" del artículo 123 de la Constitu
ción pues de otra manera no se podría armonizar la le -
gislación con la conciencia universal que exige aumen -
tar a catorce años la edad mínima de admisión al traba -
jo, ni sería posible establecer un concepto más human -
y más moderno de los salarios mínimos y un procedimien -
to más eficaz para su determinación, ni podría tampoco -
sustituirse el impracticable sistema para la fijación -
del porcentaje que debe corresponder a los trabajadores

en las utilidades de las empresas; por otra parte la Su prema Corte de Justicia había dado una interpretación equivocada de las fracciones XXI y XXII, reguladoras de la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, error que era urgente corregir... (27)

En 1968 fue concluido un segundo proyecto realizado en una comisión subsecuente, misma que estaba integrada con las personalidades de la primera y sólo agregándose el licenciado Alfonso López Aparicio, habiéndose nombrado tal comisión por el Presidente Díaz Ordaz.

Al concluirse este segundo proyecto, el Presidente de la República decidió que se enviara una copia a todos los sectores, a efecto de que expresaran su opinión y formularan las observaciones que juzgasen convenientes.

Por su parte, la clase patronal, designó a un grupo de abogados para que los representara, siendo su postura en términos generales negativa, rechazando todas las normas que se proponían mejorar las prestaciones de los trabajadores como fue, la objeción de la jornada de trabajo, a la prima por trabajo en día domingo, el pago de un salario doble adicional por el servicio extraordinario que se presta en el día de descanso, un aguinaldo anual etc.

De igual forma, los representantes de los trabajadores presentaron sus observaciones y propuestas y obviamente su postura fue distinta a la de la clase patronal.

27.- Supra, EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, Tomo I, 11ª ed. Ed. Porrúa, S.A. México 1988, p.55.

Al respecto el autor antes citado puntualiza :

... lo que puede comprobarse con la lectura de la publicación de la Confederación de Trabajadores de México titulada: Reformas y adiciones al ante-proyecto de Ley Federal del Trabajo, Editorial Cuauhtémoc, 1968: parte - ron de la tesis de que si bien la Ley de 1931 había sido una aplicación magnífica de la idea de la justicia social a las condiciones de la época en que se expidió, las transformaciones operadas desde entonces en la vida nacional exigían un ordenamiento que generalizara las - conquistas obreras y elevara los niveles de vida de todos los trabajadores, otorgándoles una participación y - distribución de bienes; ... (28)

Aun cuando la clase trabajadora señaló que el proyecto satisfacía sus ambiciones, expresaron que el mismo también podría mejorarse; de acuerdo a las observaciones que se hicieron al anteproyecto se realizaron algunas modificaciones entre otras, para dar una mayor garantía a la libertad sindical, a la libre contratación colectiva y al ejercicio del derecho de huelga.

Una vez realizadas las modificaciones, la comisión redactó el proyecto final, y posteriormente en el mes de diciembre de 1968, el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de la nueva Ley Federal del Trabajo, efectuándose una nueva discusión con la participación - de la clase trabajadora y de los patrones, y posteriormente el Congreso invitó a un cambio de impresiones a la Comisión redactora.

28.- Mario de la Cueva, *Op. cit.*, p. 37.

Al observar que no existía ninguna modificación por hacer al proyecto, el mismo fue aprobado y publicado en el Diario Oficial el 1° de abril de 1970 y entró en vigor el 1° de mayo del mismo año, siendo hasta nuestros días la vigente Ley Federal del Trabajo.

La nueva Ley Federal del Trabajo supera en gran parte a la de 1931, pues hay que reconocer que se trataba de un primer ordenamiento que regulaba estas relaciones laborales, pero de igual manera tenemos que reconocer que fue ésta la base fundamental para la actual ley, la cual perfeccionó la técnica legislativa, sin apartarse del ideario de la anterior en cuanto a que los derechos sociales que reglamenta son exclusivamente aquellos que tienen por objeto proteger la prestación de servicios en beneficio de los trabajadores, tal como podemos apreciarlo en algunos de los párrafos de la iniciativa de la ley, y que se relacionan con el artículo 123 constitucional, por lo que a continuación nos permitimos transcribirlos.

En la historia de nuestro derecho del trabajo puede señalarse tres grandes momentos: el primero se dio en la Asamblea Constituyente de Querétaro, cuando los diputados, al concluir unos bellos y profundos debates, lanzaron al mundo la idea de los derechos sociales, como un conjunto de principios e instituciones que aseguran -- constitucionalmente condiciones justas de prestación -- de los servicios, a fin de que los trabajadores pudieran compartir los beneficios de las riquezas naturales, de la civilización y de la cultura. El segundo momento fue la consecuencia y la continuación del artículo 123-

de la Constitución. Se inició con la legislación de los Estados y culminó con la Ley Federal del Trabajo de -- 1931. El Tercero de los momentos está constituido por -- los treinta y siete años que acaba de cumplir la Ley Federal del Trabajo: si la Declaración de Derechos de la Asamblea es inigualable por la grandeza de su idea, los autores de la Ley Federal del Trabajo pueden estar tranquilos, porque su obra ha cumplido brillante y eficazmente la función a la que fue destinada, ya que ha sido y es uno de los medios que han apoyado el progreso de la economía nacional y la elevación de las condiciones de vida de los trabajadores: la armonía de sus principios e instituciones, su regulación de los problemas de trabajo, la determinación de los beneficios mínimos que deberían corresponder a los trabajadores ... (29)

Para concluir el presente punto tenemos que señalar que al ir analizándolo, podemos percatarnos de la preocupación de las personas que han integrado las diversas Comisiones para la búsqueda del equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones, aunque como repetidas ocasiones lo hemos señalado y que podríamos apuntar como deficiencias, -- tanto en la Ley de 1931 como en la de 1970, fue la de contemplar a los trabajadores al servicio del Estado.

Con lo anterior, no queremos decir que se hubieran olvidado por com

pleto de estos servidores públicos del Estado, pues veremos en el siguiente punto a estudiar, que se dieron algunos ordenamientos que trataron el asunto; por lo que pretendemos puntualizar que no se les dio la importancia que hasta ahora merecen.

2.1.2. LOS ESTATUTOS BUROCRATICOS DE 1938 y 1941

Aun cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, creó derechos en favor de los empleados tanto privados como al servicio del Estado, al promulgarse la Ley Federal del Trabajo de 1931 volvió erróneamente a considerar la relación laboral del Estado con sus trabajadores, como parte del derecho administrativo y especialmente por las leyes del servicio civil señalando en su artículo 2° lo siguiente: "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidieran". (30)

Transcurridos los años, la burocracia continuó sufriendo injusticias, arbitrariedades, incertidumbre y angustia al no expedirse las llamadas leyes del servicio civil que supuestamente debían regir sus relaciones laborales, por lo que injustificadamente eran cesados de sus empleos, a efecto de que las autoridades y funcionarios públicos designaran a sus amistades, aunque muchas de las veces ni siquiera tuvieran la capacidad y aptitudes que se requerían para el desempeño de los cargos.

El 9 de abril de 1934, el presidente Abelardo Rodríguez, conmovido ante la tragedia de los empleados públicos, -

30.- Alberto Trueba Urbina, Op. cit., p. 175.

dictó un Acuerdo administrativo sobre organización y funcionamiento del servicio civil, que rigió hasta el 30 de noviembre siguiente, fecha en que concluía el período presidencial: el acuerdo contenía algunas normas para el nombramiento de los trabajadores del Poder Ejecutivo y, lo que era más importante, determinó que la separación de un trabajador sólo podría llevarse al cabo con causa justificada. (31)

Durante el mandato del general Lázaro Cárdenas, que fue del 1° de diciembre de 1934 al 30 de noviembre de 1940, se promulgó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

El general Cárdenas fue el último presidente auténticamente revolucionario, pues después de él se inició la era del conservadurismo. A él se debe, por iniciativa propia, la substitución de la antigua teoría de la función pública regida por el derecho administrativo por la solución que se desprende de la Declaración de derechos sociales de 1917, quiere decir, la relación jurídica entre el Estado y sus trabajadores sería una relación de trabajo. (32)

Así el 5 de noviembre de 1938, el Poder Legislativo Federal, aprobó la iniciativa presentada por el Presidente Cárdenas, cuyo único fin era el de

31.- Mario de la Cuerva, Op. cit., p. 631

32.- Ibidem, p. 631 y 632.

proteger los derechos de los trabajadores al servicio del Estado y autolimitar a éste, promulgándose el 27 de noviembre del mismo año, el primer Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Debemos resaltar un gran mérito que mereció tener el general Cárdenas, pues gracias a él se crearon en favor de dichos trabajadores, los derechos de asociación profesional y huelga a diferencia de la apatía que por dichas organizaciones tenía el general Porfirio Díaz; por lo que a manera --ejemplificativa podemos señalar la Federación Nacional de Trabajadores del Estado.

Aun cuando no se le dio la importancia que se debía al mencionado Estatuto, equiparándolo al rango de ley, el mismo resultó de un proceso legislativo en el que se cumplieron con todas las formalidades constitucionales, iniciándose en la Cámara de Senadores, compuesto de 115 artículos y 12 transitorios estructurados de la siguiente forma:

Título Primero, Disposiciones Generales, en las que se define la relación jurídica de trabajo y se clasifica a los trabajadores federales en dos grupos, de base y de confianza; Título Segundo, Derechos y Obligaciones de los Trabajadores; Título Tercero, De la Organización Colectiva de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión; Título Cuarto, De los Riesgos Profesionales y de las Enfermedades Profesionales; Título Quinto, de las Prescripciones; Título Sexto, Del Tribunal de Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Esta

do; Título Séptimo, De las sanciones por Infracciones -
a la Ley y por Desobediencia a las Resoluciones del --
Tribunal de Arbitraje. (33)

Más tarde durante el mandato del general Avila Camacho, se promulgó el segundo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual sufrió pocas modificaciones pero no tuvo cambio substancial - con respecto al promulgado en 1938, con la salvedad de que se añadieron algunos conceptos a la categoría de confianza, a lo que Miguel Canton Moller señala: ... creemos que el agregado sólo tiene importancia porque redujo el campo de aplicación del estatuto, pues lógicamente no era extensiva al personal de confianza. (34)

Los principios esenciales de los Estatutos, cuya influencia ha sido de suma importancia sobre nuestro derecho laboral, son los siguientes: a) Las relaciones ente el Estado y los trabajadores públicos serían relaciones de trabajo, solución que implicaba que el problema salía - del marco del derecho administrativo. b) Por resolución expresa del artículo segundo, la relación de trabajo no se reputaba de naturaleza contractual, sino, así creemos se deducía del contexto de las disposiciones, era - un acto-condición. c) Se reconoció el derecho de los -- trabajadores públicos a formar sindicatos, pero se sujetó a dos limitaciones que consideramos graves: sindica-

33.- Alberto Trueba Urbina, Op. cit., p. 176.

34.- Supra, DERECHO DEL TRABAJO BUROCRÁTICO, Ed. Pac., México 1988, p. 76

ción única en favor del grupo mayoritario y libertad de ingreso pero una vez efectuado, el trabajador, de conformidad con el artículo 47 del Estatuto Avila Camacho, - "ya no podría dejar de formar parte del sindicato, salvo expulsión". d) Los dos estatutos abrieron el camino a la discusión de las condiciones de trabajo, pero su fijación se haría por el titular de la unidad burocrática; sin embargo, los trabajadores podían acudir en revisión ante el Tribunal Federal de Arbitraje. e) Las cuestiones económicas, concretamente la fijación de los montos de los salarios, no estarían sujetas a debate, pues, según nuestro sistema constitucional, su determinación-competía al Poder Legislativo. f) Es interesante relevar que los estatutos se declararon en favor de la estabilidad en el trabajo. g) También se reconoció el derecho de huelga, pero con una fuerte limitación: como no estaría a debate la fijación de los salarios, tampoco podría ejercerse el derecho de huelga para esa finalidad; la huelga sería únicamente procedente para conseguir el cumplimiento del estatuto o el pago de los salarios. h) Por último, se creó el Tribunal Federal de Arbitraje, paralelo a las Juntas de Conciliación y Arbitraje y con funciones semejantes. (35)

Dicho Estatuto fue publicado el 4 de abril de 1941; pero en virtud de que el mismo, no se encontraba el mismo nivel que la Ley Federal del Tra-

bajo que regulaba a los trabajadores en general, cuya base era nada menos -- que el artículo 123 de la Constitución, y derivada de las normas contenidas en la Declaración de derechos sociales, y desde el punto de vista formal, de su párrafo introductorio y del artículo 73, fracción X de la Carta Magna, -- que autorizan al Congreso de la Unión para expedir las leyes del trabajo; la lucha política de los burócratas y el deseo del presidente Adolfo López Mateos por hacer desaparecer tal inferioridad, en el año de 1959 envió al Poder Legislativo un proyecto para adicionar el artículo 123 con una apartado "B", que contendría la Declaración constitucional de los Derechos Sociales de los trabajadores públicos.

Con lo anterior, si la Declaración de 1917 fue la primera Declaración de Derechos Sociales del Siglo XX, la iniciativa presentada por López Mateos y aprobada en 1960 constituyó la primera Declaración constitucional de los derechos sociales de los trabajadores del Estado.

Podemos destacar dos grandes avances con la promulgación de los -- supracitados Estatutos, siendo las figuras de los sindicatos y de la huelga, y lo más importante la integración del apartado "B" al artículo 123 constitucional, con lo que se elevaba a rango constitucional la regulación de los -- trabajadores públicos.

2.1.3 LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE 1963

Previo al proceso legislativo que hemos venido estudiando, a efecto de que apreciemos la manera y forma de evolución de los ordenamientos y -

disposiciones que han regulado las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, llegamos hasta nuestra vigente Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada el 28 de diciembre de 1963, durante el período presidencial del licenciado Adolfo López Mateos.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se encuentra estructurada de la siguiente forma:

Título Primero, Disposiciones Generales; Título Segundo, Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Titulares; Título Tercero, Del Escalafón; Título Cuarto, de la Organización Colectiva de los Trabajadores y de las Condiciones Generales del Trabajo; Título Quinto, de los Riesgos profesionales y de las enfermedades no profesionales; Título Sexto, De las Prescripciones; Título Séptimo, Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo; Título Octavo, De los medios de apremio y de la ejecución de laudos; Título Noveno, De los Conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus Servidores; y el Título Décimo, De las Correcciones Disciplinarias y de las Sanciones.

Por otro lado, cabe destacar que entre los artículos transitorios, en el tercero se sustituye al Tribunal de Arbitraje por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y en el Cuarto se dispone la integración de la Comisión sustanciadora, para el Poder Judicial Federal.

La doctrina jurisprudencial interpretativa de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Alberto Truba Urbina la divide en dos partes que son la sustantiva y la procesal.

En materia sustantiva, la Suprema Corte de Justicia ha establecido diversas tesis, distinguiendo entre trabajadores de base y de confianza, a efecto de que la ley burocrática sólo se aplique a los primeros; en relación con los cambios de adscripción de los empleados públicos, los titulares de las unidades burocráticas están facultados para cambiar de adscripción a sus subordinados sin que estén obligados a probar la necesidad del cambio, por razones de buen servicio, y siempre que en el nombramiento no se haya precisado el lugar en que -- prestará aquéllos el trabajador del Estado; en cuanto al cese de los trabajadores existen precedentes muy importantes, en el sentido de que cuando el titular de -- una dependencia burocrática expone por vía de excepción las causas que motivaron el cese de un trabajador, el tribunal de arbitraje no puede negarse a estimarlas, -- aunque no haya acudido al mismo para obtener su resolución previamente al cese o porque semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordenamiento legal. Respecto a las compensaciones que reciben los empleados públicos, cuando se les otorgue en forma permanente constituyen parte del sueldo percibido; asimismo, existen otras tesis jurisprudenciales sobre faltas de asistencia, incumplimiento del contrato de trabajo, inmovilidad de los trabajadores, que son de singular importancia en cuanto que tienen por objeto reafirmar la relación laboral social que existe en los empleados públi -

cos y el Estado. (36)

En cuanto a la doctrina jurisprudencial procesal, Trueba Urbina --
continúa señalando :

... Se ha precisado la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para determinar las diversas situaciones jurídicas entre los trabajadores del Estado, esto es, si son de base o de confianza; en caso de ser de base, la competencia se ha basado en las disposiciones expresas de la ley; asimismo en los juicios-laborales sólo se han considerado partes al empleado público, y el Estado, aun cuando en el motivo del conflicto aparecieren personas extrañas; en materia de prueba, se han considerado en general los documentos como pruebas testimoniales escritas, por lo que se requiere que el signatario de un documento sea presentado ante el Tribunal y ratificado el mismo a efecto de que la parte contraria pueda repreguntarlo; en cuanto a la prueba de confesión de los titulares se ha adoptado el sistema de llevarla a cabo por medio de oficio dirigido a los mismos; en cuanto a laudos, se ha mantenido firme la tesis de la congruencia de éstos, así como la apreciación en conciencia de las pruebas. (37)

36.- Supra, NUEVO DERECHO DEL TRABAJO, 4ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México 1977
p. 190

37.- Idem.

Es evidente el desequilibrio que existe entre los trabajadores y el Estado (patrón), pues es fácil percatarnos como el titular de una dependencia puede a su antojo cambiar de adscripción a sus subordinados, dándosele sólo como protección que debe estar estipulado en su nombramiento, lo cual no nos parece suficiente para garantizar la estabilidad del trabajador ya que muchas de las veces puede ser sólo antipatía la razón motivo del cambio.

Podemos concluir el presente punto señalando, que aún falta mucho por hacer para lograr la justicia social y equilibrio entre las partes que intervienen en esta relación laboral, y más aún por hacer en favor de aquellos trabajadores denominados de "confianza", que aunque no forman parte de nuestro estudio, no es posible dejar de considerarlos por formar parte del personal del Estado.

2.1.4 REGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y LA ACTUAL LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Tal como pudimos observar desde el inicio del primer capítulo, el Estado requiere de personas que lleven a cabo sus fines y que resultan ser de la sociedad misma, facultando a dichas personas, que en la actualidad reciben la denominación de "servidores públicos", y encomendándoles la ardua tarea de servir a la sociedad.

Así, de la misma forma en que el Estado a necesitado de éstas per-

sonas, también a través del tiempo a necesitado la creación de ordenamientos que regulen la actuación de sus servidores, y evitar que las facultades y -- atribuciones que les han sido otorgadas sean utilizadas como instintivos de poder.

Por lo anterior, haremos un esbozo de dichos ordenamientos, empezando por señalar que el Juicio de Residencia en primer lugar y posteriormente el Juicio de Responsabilidad constituyen la parte esencial y por tanto -- los antecedentes de nuestra legislación respecto a esta materia.

La residencia, que tiene su origen en el derecho romano se consagra en las Siete Partidas y en otros cuerpos legales españoles que al extender su vigencia al Nuevo -- Mundo descubierto, terminarán arraigándose en lo que -- hoy es México, en donde se aplicará dicho juicio hasta -- ~~llegar~~ la Independencia. Y a partir de ésta, en 1824, -- por citar el texto constitucional que organiza la vida -- republicana e independiente de México, se instaurará el llamado sistema del juicio de responsabilidad. (38)

Decíamos que el juicio de residencia, consagrado en las Siete Partidas, llegó a México con los conquistadores, es decir, con el propio Hernán Cortés, siendo además éste, la primera autoridad que sufrió la residencia.

Al respecto varios autores dicen: Es también Hernán Cor

38.- José Barragán y otros, LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, Ed. Porrúa, S.A., México 1984, p. 30

tes, uno de los primeros víctimas del juicio de Residencia, que como consecuencia de las muchas quejas que habían llegado a España, respecto a su conducta, se ordenó a Luis Ponce de León, primo del Conde de Alcaudete, que le viniese a tomar residencia, llevando consigo las memorias de las quejas y las instrucciones por donde había de tomarse residencia; por lo que encontramos que mediante el curso de residencia los reyes de España pretendían conocer, a través de la denuncia de los gobernadores, aquellos abusos, actos ilícitos o errores que sus funcionarios hubiesen cometido en el desempeño del cargo, pretendiendo evitar los males de una administración que actuaba a gran distancia de sus órganos primarios. (39)

La residencia en última instancia, representaba un certificado de buena conducta, de honorabilidad en el desempeño del correspondiente oficio, y como requisito indispensable para desempeñar uno nuevo.

Según el diccionario razonado de legislación y Jurisprudencia de Don Joaquín Escriche, señala que el Juicio de Residencia tenía por objeto tomar cuenta un Juez a otro, a corregidor por alcalde mayor, o a otra persona de cargo público, de la administración de su oficio por aquel tiempo que estuvo a su cuidado.

39.- José Francisco Ruíz Massieu y otros, SERVIDORES PUBLICOS Y SUS NUEVAS RESPONSABILIDADES, Ed. INAP, Práxis N° 60, México 1984, p.21

Podemos decir, que el juicio de residencia se aplica absolutamente a todas las autoridades y por cualquier clase de querrela o reclamación, trans formándose dicho juicio en un auténtico órgano de protección y amparo de los particulares frente a la actividad de las autoridades virreinales, a la vez que servía al Estado para fiscalizar ampliamente la gestión de sus funcionarios, ya que el juicio de residencia podía realizarse en cualquier momento y muchas veces era reforzado con las llamadas visitas.

El procedimiento a seguir en los juicios de residencia- lo encontramos en el libro V, Título XV, de la Recopilación de las Leyes de Indias, distribuidas en 49 leyes-dictadas por diversos monarcas. Entre ellas cabe destacar la Ley XXXII que al respecto ordena: "Con todo desvelo, y cuidado deben los Jueces de Residencia saber y averiguar los buenos, y malos procedimientos de los residenciados, para que los buenos sean premiados, y castigados los malos: y porque todo depende de las averiguaciones, y testigos y muchos se suelen abstener de declarar y dar noticia de lo que saben; y otros se perjuran, y ocultan la verdad, procederán con prudencia, sagacidad, christiandad, cuanta requiere la investigación de semejantes casos". (40)

En el juicio de residencia se habla ya de las medidas preventivas- o previas, siendo una de ellas la suspensión automática, aunque provisional,

40.- José Francisco Ruiz Massie y otros, Op cit., p. 21 y 22.

del presunto responsable, y sólo tratándose de asuntos menos graves se debía instruir primero el expediente y posteriormente se debía acordar la suspensión, o recomendar la efectuará el rey o la regencia; una segunda medida preventiva era la declaración de si existía o no lugar a la formación de causa de responsabilidad; como tercera medida la obligación de preferir a cualquier otro asunto, los relativos a las infracciones; y finalmente como principio general, el derecho de todo español para ocurrir en queja por infracción de la Constitución ante los tribunales ordinarios, ante el rey, o directamente a las cortes, como se establecía en el reglamento sobre responsabilidad por infracciones.

En cuanto a los efectos de la responsabilidad, podemos decir, que la suspensión en un primer momento era provisional, la cual posteriormente se convertía en definitiva, apareciendo ya en ese momento la "inhabilitación" casi siempre absoluta, para el desempeño de cargos públicos, mientras otras infracciones acarreaban responsabilidad civil o responsabilidad estrictamente penal. (41)

Con lo que podemos señalar, que la idea de sujetar a responsabilidad a toda autoridad o empleado público, ha sido siempre preocupación al emitirse disposiciones complementarias, y sólo tratando de adecuarlo a las necesidades de los tiempos, toda vez que ya sea como Juicio de Residencia o como Juicio de Responsabilidad, como se le denominó posteriormente, su propósito era el mismo, desprendiéndose además que tanto la suspensión como la inhabilitación son los primeros conceptos que aparecen como medida precauto-

41.- José Barragán y otros Op. cit., p. 53

ria la primera, y ya como sanción la segunda. Siendo el primer documento -- constitucional auténticamente mexicano, el de Apatzingán de 1814, que esta -- blece la responsabilidad de los funcionarios y la manera de hacerla efecti -- va." (42)

Otro antecedente lo constituyó el Impeachment (juicio político en -- el Derecho Anglosajón), el cual de alguna manera influyó en el Derecho Mexi -- cano y cuyos principios han servido de modelo al legislador mexicano, y a -- partir de la Constitución de 1824.

Vemos como en Inglaterra, cuando el Parlamento va conquistando -- atribuciones en su lucha con la Corona, al mismo tiempo se va desarrollando -- la responsabilidad política y penal de los altos funcionarios del gobierno, -- apareciendo la primera como un instrumento de equilibrio del sistema parla -- mentario en el cual el gobierno depende de la confianza del Parlamento, y -- además se observa que en el sistema británico de responsabilidad implica el -- enjuiciamiento específico de carácter penal.

En terminos generales autores como José Barragán, Alvaro Bunster, -- Héctor Fix-Zamudio señalan:

... el sistema inglés se caracteriza por la acusación -- de la Cámara de los Comunes ante la de los Lores, ésta -- última constituida para este efecto como High Court of

42.- Fauzi Hamdan Amad, NOTAS SOBRE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE -- LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela -- Libre de Derecho, Año 7, México 1983, p. 238

Court of Parliament, que actúa como órgano de sentencia respecto de los altos funcionarios del organismo -- ejecutivo, es decir del gobierno, en la inteligencia de cuando considera culpable al acusado, no sólo lo priva de la inmunidad, sino que le aplica la sanción establecida por las leyes penales.(43)

Los precitados autores continúan apuntando ... posteriormente el sistema Norteamericano adopta de alguna manera el sistema inglés, como se desprende de su artículo I, sección III, inciso c, de la Constitución Federal de 1787, por el que se da atribuciones al Senado Federal la facultad exclusiva de juzgar políticamente a todos los altos funcionarios, datados de inmunidad, incluyendo al Presidente de la República, sólo que en este caso debía dirigir los debates al presidente de la Suprema Corte de Justicia, en lugar del vicepresidente de la República, quien presidía en los demás casos.

El Sistema Estadounidense tenía una característica muy peculiar, que de alguna manera se parecía al inglés, pero con sus modalidades por tratarse de un sistema presidencial, consistente en que la sanción que pudiera aplicar el Señor Federal, cuando decidía con las dos terceras partes de los miembros presentes, implicaba única

43.- Supra, LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, Ed. Porrúa, S.A.- México 1984, p. 63

mente la destitución e inhabilitación del acusado, pero sin perjuicio de que si los mismos hechos estaban tipificados como delitos por las leyes penales, podían ser enjuiciados por los tribunales ordinarios.

Para algunos doctrinarios, el procedimiento respectivo puede calificarse de Juicio Político, pero no puede hablarse propiamente de responsabilidad, puesto que la -- sanción respectiva se limita a la destitución del funcionario que se considera culpable, y en su enjuiciamiento penal corresponde a los tribunales ordinarios.(44)

Con lo anterior, lo único que podemos constatar es ahora la aparición de la destitución como sanción, aplicada por cualquier órgano, pero -- siempre como consecuencia de una responsabilidad.

En la Constitución de Apatzingán de 1814, se establecía la responsabilidad de los funcionarios y la manera de hacerla efectiva, sujetando a los Diputados a Juicio de Residencia por lo que tocaba a los actos que intervienen en la administración pública y, además, podían ser acusados por los delitos de herejía, apostasía y por los de Estado, específicamente por concusión y dilapidación de los caudales públicos.

Igualmente en dicha Constitución los secretarios de Estado eran -- responsables por los decretos, órdenes y demás actos que autorizaren contra-

44.- José Barragán y otros, Op. cit., p. 63.

el tenor de las leyes; por otro lado respecto a los servidores públicos de menor jerarquía, quedaban igualmente sujetos al Juicio de Residencia.

Asimismo, se le dió competencia al Supremo Tribunal de Justicia para conocer de dichos asuntos.

Es a partir de la Constitución de 1824, cuando se hace más patente la influencia del sistema político estadounidense, aunque dicha influencia resultó difícil de aprovechar, toda vez que el Juicio Político en Estados Unidos de América denominado *Impeachment*, que estaba a cargo del Congreso de la Unión, tenía una tradición de muchos siglos además de ser de naturaleza distinta al Juicio de Residencia de la legislación española.

La Constitución de 1824 establecía las altas investiduras del sistema federal que podían ser sujetas de responsabilidad señalándose al propio Presidente de la Federación, quien podía ser responsable de delitos de traición a la independencia nacional, a la forma establecida de gobierno y por cohecho y soborno, cometidos durante el tiempo de su encargo, etc.; también se señalaba la responsabilidad de los miembros de la Suprema Corte de Justicia y de los Secretarios de Despacho, por cualesquiera de los delitos cometidos durante el desempeño de su encargo, y los gobernadores de los estados, por infracciones a la Constitución Federal, leyes de la Unión, u órdenes del Presidente de la Federación, que no fuesen manifiestamente contrarias a la Constitución y a las leyes generales de la Unión.

En la Constitución Federal de 1824 desaparece el Tribunal de Residencia. Todavía no se configuraba en el Dere

cho Constitucional Mexicano el juicio político en cuanto representa un instrumento para destituir e inhabilitar del cargo a quienes por su ineptitud, o por otras - causas que le sean imputables, hayan perjudicado, con - sus actos u omisión, los intereses públicos fundamentales. La responsabilidad se circunscribe a la esfera penal y la cámara que haya conocido de la acusación, eregida en gran jurado, al hacer la declaración de que ha lugar a la formación de causa, suspende al acusado en el ejercicio de su encargo, y lo pone a disposición del tribunal competente. (45)

De lo anterior, podemos destacar que la suspensión aparecía sólo - como una medida precautoria y no como sanción, siendo que en la actualidad - adopta ambas formas dependiendo de las circunstancias tal como lo estudiaremos en los subsecuentes capítulos; ya que podría parecer que al emitirse la Resolución que declarara culpable a un servidor público, imponiéndosele como sanción la inhabilitación, ésta podría tener los efectos de una suspensión - definitiva, lo cual es un error pues sus efectos y características son totalmente diferentes, por lo que nos ocuparemos al respecto más adelante.

Cabe destacar ciertas características básicas adquiridas a partir de la Constitución de 1824, con relación al sistema de responsabilidades, y que con el tiempo se fueron desarrollando tales como :

a) Una estructura federal.

45.- José Francisco Ruíz Massieu y otros, Op. cit., p. 23.

- b) Un procedimiento bi-instancial
- c) Se refiere sólo a los altos funcionarios de la Federación.
- d) Se refiere a los gobernadores cuando violen la Constitución o las leyes generales de la Unión. (46)

Aún, cuando no se crearon ordenamientos específicos que regularan la materia concerniente a la responsabilidades de los servidores públicos, - en cambio se desarrollaron ideas muy claras acerca de ello, sintiéndose la - preocupación de frenar y regular el ámbito de actuación de dichos servidores públicos.

... el doctor José Luis Mora expresa que cuando se habla de la responsabilidad de los funcionarios, en especial de los altos funcionarios, no es para aludir a un fuero o privilegio que los libere si cometen delitos comunes-robos, lesiones, homicidios, etc., sino porque, - independientemente de las penas que por tales delitos - deben sufrir, hay una necesidad social distinta que -- atender: que el funcionario torpe, incompetente, arbitrario, negligente, pueda ser separado del cargo que al canzó por elección o nombramiento. (47)

Más tarde durante la vigencia de la Constitución de 1857, se formu

46.- Enrique del Val Blanco, LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, UN CODIGO DE CONDUCTA, Revista de Administración Pública N° 9, México, Enero-Febrero 1983, p. 79

47.- Idem

laron dos leyes sobre responsabilidades de los altos funcionarios; una expedida en 1870 que constituye el primer ordenamiento jurídico que sobre la materia se expedía, dicho ordenamiento fue promulgado durante la presidencia de Benito Juárez, por lo que se le conoce también como la Ley Juárez, y la otra en 1896, durante el régimen del general Porfirio Díaz.

La Constitución de 1857 se encargó de suprimir el procedimiento bi-instancial, al desaparecer el Senado, haciendo de todo el Congreso de la Unión, el órgano de acusación para los altos funcionarios, encargándose a la Suprema Corte de Justicia la misión de fungir como Jurado de Sentencia, siendo Ponciano Arriaga, Presidente de la Comisión Redactora del Proyecto de la Constitución, quien acertadamente tradujo la locución inglesa "impeachment", por "juicio político". (48)

De lo que podemos darnos cuenta, es que de alguna manera continuaba la influencia del sistema estadounidense.

El 3 de noviembre de 1870 se expidió la primera Ley de Responsabilidades, la cual implantaba las características esenciales del Impeachment inglés, el juicio político, cuyo trámite y resolución quedaba dentro del ámbito del poder legislativo, al restaurarse por Reforma Constitucional del 13 de noviembre de 1874, la Cámara de Senadores, la cual sustituye a la Suprema Corte de Justicia en sus funciones de Jurado de Sentencia.

48.- Enrique Del Val Blanco, Op. cit., p. 79 y 80

Aun, cuando dicha Ley no abarcaba todos los problemas que existían en cuanto a la materia, hay que reconocer su mérito, por ser la primera en nuestro país, definiendo en sus artículos los delitos oficiales, y las --- faltas en infracciones.

Artículo 1º.- Son delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo federal, y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquiera infracción de la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad.

Artículo 2º.- La infracción de la Constitución o leyes federales en materia de poca importancia, constituye -- una falta oficial en los funcionarios a que se refiere el artículo anterior.

Respecto a los gobernadores de los estados sólo incurrían en responsabilidad federal por omisión o inexactitud, en lo relativo a los deos -- res que les imponían la Constitución o las leyes federales.

En cuanto a las sanciones que se prescribían respecto de delitos -- oficiales, en su artículo 4º, hacía referencia a la destitución del cargo e inhabilitación para obtener el mismo u otro encargo o empleo de la Federa -- ción, por un tiempo que no bajaría de 5 años ni excedería de 10 años.

Tratándose de faltas oficiales el artículo 5° de la Ley, establecía como sanciones la suspensión del encargo e inhabilitación por un plazo no menor de un año, ni mayor de cinco; y tratándose de omisiones atento a lo dispuesto por el artículo 6°, la pena se reducía de seis meses a un año de suspensión e inhabilitación.

Por otra parte, se dejaba a salvo el derecho de la nación y de los particulares, para hacer efectiva ante los tribunales competentes, y conforme a las leyes, la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído por daños y perjuicios causados al incurrir en el delito, falta u omisión; además se consideraba el supuesto de que el funcionario incurriera en un delito común aparte del oficial, disponiéndose que después de haber sido sentenciado por la responsabilidad oficial, se pondría a disposición del Juez competente para que de oficio o a petición de parte se le juzgara y se aplicara la pena correspondiente al delito común.

Otra de las Leyes relativas a la responsabilidad sobre funcionarios públicos, expedida durante la vigencia de la Constitución de 1857, fue la del 6 de junio de 1896 donde se confiere al Congreso la competencia para conocer de la llamada "responsabilidad oficial", y a diferencia de la Ley de 1870 ésta no define lo que son delitos oficiales, pero en cambio, hace una diferenciación entre delitos oficiales y delitos del orden común, los cuales deberían haber sido denominados sólo delitos comunes para no encontrarnos con una confusión entre aquella interpretación, y la que ahora existe para diferenciarlos de aquellos delitos del orden federal.

En sus primeros tres artículos reproduce el texto del -

artículo 103 constitucional, haciendo la aclaración de que son responsables por delitos, faltas u omisiones - oficiales. Lo anterior en virtud de la reforma que su - frió la Constitución en 74, en la que se agregó al cita do artículo "... por delitos oficiales, ..." (49)

Lo anterior, fue con el propósito de hacer una diferencia entre - los delitos del orden común (penales), y los delitos oficiales (políticos).- Quedando contempladas las respectivas competencias en los artículos 4, 24 y- 42, estableciéndose que de los primeros conocerían los tribunales comunes y- de los segundos el Congreso.

Tanto en la Ley de 1870 como en la de 1896, encontramos similitu - des como:

1) Hacen referencia sólo a los altos funcionarios de la federación, gobernadores y diputados locales, por violaciones a la Constitución o a las leyes federales.

2) La condena por delito oficial es independiente de la acusación- que resulte si el funcionario con sus actos u omisiones incurrió también en- un delito del orden común.

3) Sólo podrá exigirse responsabilidad oficial al funcionario, du- rante el tiempo que dure en su encargo, y un año posterior al mismo, y

4) Tratándose de delitos oficiales, no era aplicable la gracia del indulto, al funcionario responsable.

49.- Ignacio Burgoa Orihuela, LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLI - COS, Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República N° Especial, México 1980, p. 23

La Constitución de 1917 repitió en parte, las ideas expresadas en la Constitución de 57, aportando desde luego algunas nuevas ideas y mejorando la redacción de las anteriores; alguno de los cambios fue por ejemplo la de incluir nuevamente a los Senadores, como susceptibles de incurrir en responsabilidad, en virtud de que dicha Constitución contemplaba la creación -- del Senado de la República, lo que ocasionó que las causas entabladas en contra de los altos funcionarios, desahogarían a través del sistema bi-instancial, correspondiéndole a la Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado tratándose de delitos comunes, en tanto que de ser por delitos oficiales conocería el Senado, erigido en Gran Jurado, previa acusación de diputados, con lo que se le restó fuerza a la Suprema Corte de Justicia que de acuerdo a la -- Constitución de 57, fungía como Jurado de Sentencia, y que ahora desempeñaría la Cámara de Senadores.

El artículo 111 de la Constitución previno que el Congreso de la Unión expidiera a la mayor brevedad, una Ley de Responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, - aun cuando hasta la fecha de promulgación de dicho ordenamiento constitucional no hubiesen tenido carácter delictuoso. (50)

50.- José Francisco Ruíz Massieu y otros, Op. cit., p. 29

Fue así, como dando cumplimiento al citado artículo, que el 21 de febrero de 1940 se publicó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Funcionarios de los Estados.

Además de ser la primera ley de la materia promulgada durante la vigencia de nuestra actual Constitución, fue también la primera en contemplar una nueva figura jurídica, que hasta la fecha sigue contemplando nuestra vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siendo el enriquecimiento inexplicable.

Con la figura del enriquecimiento inexplicable, se pretendía que cualquier funcionario durante el tiempo de su encargo o al concluirlo, podía ser sujeto de investigación en su patrimonio, incluyendo el de su cónyuge, si éste excedía notoriamente sus posibilidades económicas, presumiéndose con ello su actuación inmoral en el servicio público. El enriquecimiento inexplicable se estructuró como delito formal y no por resultado, configurándose éste lisa y llanamente por la falta de explicación o justificación de la riqueza del servidor público.(51)

En dicha ley se tipificaban como delitos de los altos funcionarios de la Federación, los siguientes:

I.- El ataque a las instituciones democráticas

51.- Enrique del Val Blanco, Op. cit., p. 82

II.- El ataque a la forma de gobierno republicano; representativo y estatal;

III.- El ataque a la libertad de sufragio;

IV.- La usurpación de atribuciones;

V.- La violación de garantía individuales;

VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios estados de la misma o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.

El artículo 14 establecía la responsabilidad de los gobernadores de los estados y de los diputados a las legislaturas locales, como auxiliares de la Federación, por las violaciones a la Constitución y leyes federales.

Las sanciones previstas por la comisión de Delitos Oficiales por parte de los altos funcionarios de la Federación, gobernadores de los estados y diputados de las legislaturas locales, son las siguientes:

I.- Destitución del cargo o privación del honor de que se encuentran investidos;

II.- Inhabilitación para obtener determinados empleos, cargos u honores, por un plazo que no baje de cinco años ni exceda de diez;

III.- Inhabilitación para toda clase de empleos, cargos u honores, por el plazo señalado en la fracción anterior.

Respecto a los demás funcionarios, excluidos de los anteriores, dicha Ley hizo una enumeración extensa de 72 fracciones en su artículo 18, que desafortunadamente resultó un tanto deficiente por ser tan extensa, ya que - incluso quedaron contempladas conductas reguladas por el Código Penal como - son: la usurpación de funciones, cohecho, peculado etc.

Lo anterior, sólo trajo como consecuencia que ilícitos muy graves-cometidos por servidores públicos no pudieran perseguirse sino dentro del -- año siguiente al que dejaran su encargo.

Cabe destacar, que con todo y las deficiencias que pudo haber tenido la Ley en comento aporte como pudimos darnos cuenta de una nueva figura - jurídica, siendo el enriquecimiento inexplicable, que actualmente lo contempla nuestra vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos aunque con una denominación distinta, pero mismos fines, implementándose procedimientos y formas de controlar tales enriquecimientos, lo que estudiaremos someramente con posterioridad, y donde nos daremos cuenta que aún en - la actualidad no han resultado eficientes del todo como lo son las "declaraciones de situación patrimonial".

Asimismo, se estableció la debida diferenciación entre delitos y - faltas oficiales y se separaron los procedimientos a seguir, según se trate de estos últimos o de delitos del orden común.

Posteriormente en 1979 se creó una nueva Ley de Responsabilidades,

denominada Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, - entrando en vigor el 5 de enero de 1980.

Este ordenamiento, en su artículo 1º, establece la responsabilidad de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal por los delitos comunes, - así como por los delitos y faltas oficiales que cometie sen durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de ley. Nos dice que son delitos oficiales aquellos en que incurran los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, durante su encargo o con motivo del mismo, y redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho. Al hacer la enumeración de los mismos reiteró el texto del artículo 13 de la Ley anterior. (52)

Esta Ley, al igual que su predecesora, consagró el sistema bicameral, siendo la Cámara de Diputados quien conociera de las acusaciones o denuncias por delitos y faltas oficiales de los legisladores federales, ministros de la Suprema Corte de Justicia, secretarios de despacho y el Procurador General de la República, en calidad de Jurado de Acusación, y la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia.

Propiamente ambas leyes no tuvieron grandes diferencias, las dos -

trataron de arraigar dentro de nuestro sistema jurídico la institución del -
jurado popular, pero nunca ha operado con eficacia.

Es importante señalar que la ley de 1980 no trato de subsanar el -
error de la de 1940, al contemplar conductas que se encontraban tipificadas-
como delitos en el Código Penal.

Así llegamos hasta nuestra actual Ley Federal de Responsabilidades
de los Servidores Públicos publicada el 30 de diciembre de 1982, entrando en
vigor el 1° de enero de 1983.

Dicha Ley se encuentra dividida en cuatro títulos; el primero de -
ellos destinado a las Disposiciones de Carácter General; el Título Segundo -
destinado a lo que podríamos denominar las Responsabilidades Políticas. El -
Título Tercero dedicado a las Responsabilidades Administrativas y el Título-
Cuarto a la materia de Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

Para empezar debemos hacer mención de las características más im -
portantes que contemplan nuestra actual Ley, con relación a las anteriores,-
ya que por ejemplo fueron suprimidas las distinciones entre altos funciona -
rios y demás empleados, generalizando a todos con la denominación de "servi -
dores públicos", de lo que pensamos que pudo haberse debido a la mala inter -
pretación que le daban aquellos servidores que detentaban los cargos, toman -
do dichas investiduras y denominaciones como sinónimos de poder, aun cuando
en la actualidad no se ha terminado por completo de subsanar lo anterior.

En materia de Responsabilidades Políticas, se desarrollan princi -

píos bien definidos, estableciéndose claramente cuáles son las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales y su buen despacho.

Las responsabilidades en que pueden incurrir éstos son diferentes, atendiendo a la importancia de su jerarquía pues podemos imaginarnos una figura piramidal en cuya base se encuentren todos los servidores públicos sujetos a responsabilidad administrativa, en un estrato superior la sujeción a la responsabilidad penal, con la modalidad del procedimiento para la declaración de procedencia para quienes detentan fuero y, en la cúspide, a quienes se encuentran sujetos a la responsabilidad política, en virtud de la importancia y trascendencia de su función. (53)

Podemos señalar que tales servidores públicos, se encuentran sujetos a tres tipos de responsabilidad, la política, la penal y la administrativa, siendo de esta última de la que nos ocuparemos en lo subsecuente.

Esta Ley considero grandes modificaciones, que ayudaron a aclarar ciertas confusiones sobre conceptos manejados por sus antecesores, al suprimir las denominaciones de delitos y faltas oficiales y delitos comunes, ya que a partir de la vigente Ley de Responsabilidades la responsabilidad penal, se regula por las leyes penales, y agrupa en una sola denominación las con -

53.- Enrique del Val Blanco, Op. cit., p. 84

ductas que darán lugar a la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como "faltas administrativas".

Por otro lado, desaparece el procedimiento llamado enriquecimiento inexplicable de los servidores públicos, previsto por las leyes de 1939 y 1979, y se crea el tipo penal de enriquecimiento ilícito, y en cambio sólo establece el registro patrimonial de los servidores públicos como forma de control, pero que al resultar alguna responsabilidad de acuerdo al artículo 86 de la propia Ley: Serán sancionados en los términos que disponga el Código Penal los servidores públicos que incurran en enriquecimiento ilícito.

De la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se constatan los propósitos y fines de dicha Ley al señalar en sus primeros párrafos:

La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos. El régimen vigente de responsabilidades de los servidores públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho.

Por ello he sometido al Poder Constituyente la iniciativa de reformas al Título Cuarto Constitucional. Propone nuevas bases de responsabilidad de los servidores públicos para actualizarlas de acuerdo con las demandas de un pueblo dinámico que se ha desarrollado en todos -

los órdenes desde 1917, pero no así en el régimen de - responsabilidades de sus servidores públicos.

Esta iniciativa propone reglamentar dicha propuesta de reformas constitucionales a fin de que los servidores - públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

Por lo que respecta al Juicio Político, la legislación vigente establece las conductas que dan origen a éste, y las sanciones aplicables, precedidas de un procedimiento bicameral, correspondiéndole a la Cámara de Diputados actuar como órgano de acusación y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia.

El artículo 7º, establece las causales del Juicio Político y que - en seguida nos permitimos transcribir:

Redundan en perjuicio de los intereses públicos funda - mentales y de su buen despacho:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, re - presentativo, federal;
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garan

tías individuales o sociales;

IV.- El ataque a la libertad de sufragio;

V.- La usurpación de atribuciones;

VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

En cuato a la declaración de procedencia, observamos su carácter unicameral, conociendo del mismo tan sólo la Cámara de Diputados.

Al respecto, en la Exposición de Motivos se expresa:

La responsabilidad penal responde al criterio primigenio de la democracia:

Todos los ciudadanos son iguales ante la Ley y no hay cabida para fueros ni tribunales especiales. Los servidores públicos que cometan delito podrán ser encargados por el juez ordinario con sujeción a la ley penal como cualquier ciudadano y sin más requisito, cuando se tra-

te de servidores públicos con fuero, que la declaratoria de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputados

En caso de derivarse responsabilidad de carácter civil, se estará a lo que dispone la legislación común.

Y así llegamos a lo que en adelante será el tema central de nuestro estudio, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos -- contemplada en el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y en especial a aquellos considerados como trabajadores de base, quienes además de quedar sujetos a la presente Ley, quedan regulados y protegidos por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que en ciertas situaciones son sujetos de un trato especial, con referencia a los demás trabajadores al servicio del Estado denominados de confianza, los cuales consideramos que actualmente siguen desprotegidos por nuestra legislación.

CAPITULO III

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

3.1. DEFINICIONES DE RESPONSABILIDAD SUSTENTADAS POR DIVERSOS AUTORES.

Como advertimos al estudiar nuestro capítulo anterior, desde tiempos atras a la creación de los primeros congresos constituyentes, ha sido y sigue siendo, una preocupación el tratar de establecer límites dentro del marco de actuaciones que realizan, aquellas personas encargadas o a las que se les ha encomendado el arduo quehacer de cumplir tareas o labores dentro de la administración pública.

Lo anterior, tratando de limitar el poder que el propio gobierno les otorga a los titulares y demás personal que conforma sus órganos, y crean a la vez dentro de un marco de legalidad, la intervención de otros órganos de control que se encarguen de verificar y constatar que los actos de la administración pública, se realicen de acuerdo a la normatividad que les es propia.

De esta manera, nos hemos percatado como la tradición española desarrolló sistemas de responsabilidad tan complejos como el Juicio de Residen

cia, y tan simples como las visitas en algunos casos, el primero como procedimiento permanente para exigir cuentas de sus gestiones, hasta de los más altos funcionarios, y la visita como procedimiento esporádico que se practicaba cada vez que la Corona lo estimaba necesario, lo que en la actualidad podríamos equiparar a las denominadas auditorías, y así hasta nuestros días que a través del órgano de control llamado Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se encarga de vigilar y controlar dichas actuaciones.

Al ir desarrollando el tema de la responsabilidad que ahora abordamos, veremos como dicho concepto está intrínsecamente ligado al de corrupción, que proviene del latín "cerrumpere, que quiere decir romper; dentro de la escuela de etimología Unamuno es entendido como la acción de romper, de destruir el equilibrio, la paz, la armonía, la confianza que puede trascender al nivel delictivo o puede ser de simple orden administrativo." (53)

Desde el inicio de la campaña electoral del ex-presidente Miguel de la Madrid Hurtado mostró como principal interés, la necesidad de tomar medidas tendientes a lo que denomino la renovación moral de la sociedad, ante el reclamo de la ciudadanía por las corruptelas de la administración pública

Posteriormente al haber ocupado ya la presidencia de la república, como sabemos se llevaron a cabo diversas acciones en materia legislativa como son :

- Se modificó el Título IV de la Constitución para decuarlo a la situación real del país y permitir que su normatividad estuviera en congruen

53.- José Trinidad Lanz Cárdenas y otros, PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO, UN ENFOQUE INTERNACIONAL, Ed. INAP, Práxis N° 65, México 1984, p. 136.

cia con las exigencias sociales.

- Se promulgó la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que es reglamentaria del Título antes citado.

- Dentro del ámbito constitucional y como un punto más para combatir la corrupción, se modificó el artículo 134 constitucional, dicho artículo obliga a someter a concurso toda adquisición, obra pública y contratación de servicios de bienes muebles e inmuebles, con el objeto de darles normatividad homogénea y transparencia a las operaciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

- Se realizaron modificaciones a la legislación penal federal y -- del Distrito Federal, creando nuevos tipos penales que tienen como finalidad prevenir y castigar la delincuencia que afecta al patrimonio del pueblo por parte de quienes deben administrarlo.

Una vez sentadas las bases jurídicas para regular la actuación de los servidores públicos y para combatir la corrupción que finalmente es una de las causas que dan origen a la responsabilidad, fue creada en diciembre-- de 1983 la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como el máximo órgano administrativo de control.

Tal como lo hemos venido señalando, la falta de cumplimiento de -- los deberes de la función pública, por parte de sus trabajadores origina responsabilidades de naturaleza diversa con respecto de la misma administración, como frente a terceros, por lo que debemos ahora de tener bien definido y -- claro lo que se entiende por responsabilidad, y como la entienden y definen los diferentes autores.

El Diccionario Jurídico Mexicano señala al respecto:

Responsabilidad. I.- El concepto de responsabilidad ha sido objeto de muchas controversias entre juristas. -- Existen un sin número de "teorías" que explican sus fundamentos y alcances. Prácticamente todos los teóricos - del derecho coinciden en señalar que "responsabilidad" - constituye un concepto jurídico fundamental. Sin embargo, la noción de responsabilidad no es exclusiva del -- discurso jurídico. 'Responsabilidad' se usa en el discurso moral y religioso, así como en el lenguaje ordinario. Para determinar el significado de 'responsabilidad' es necesario hacer alusión a aquellos usos de 'responsabilidad' que están, de alguna manera, presupuestos a la - noción jurídica de responsabilidad.

La voz "responsabilidad" proviene de 'respondere' que - significa, inter alia: 'prometer', 'merecer', 'pagar' . Así 'responsalis' significa: 'el que responde' (fiador). En un sentido más restringido 'responsum' (responsable) significa: 'el obligado a responder de algo o de al -- quien'. 'Respondere' se encuentra estrechamente relacionada con 'spondere', la expresión solemne en la forma - de la stipulatio, por la cual alguien asumía una obligación (Gayo, Inst., 3,92); así como 'sponsio', palabra - que designa la forma más antigua de obligación (A. Berger). (54)

54.- Supra, Tomo VIII Rep-Z, UNAM, México 1984, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 44.

Autores franceses como Mazcaud y Tunc, asócián el concepto de responsabilidad a la idea de daño y de perjuicio, partiendo de la siguiente -- idea:

Para que exista responsabilidad civil se requiere un daño, un perjuicio; en consecuencia una persona que sufre, una víctima (p.2). Esto es importante si se tiene en -- cuenta el concepto alemán de obligación, que se integra con la deuda Schuld y la responsabilidad haftung, al -- grado de que, como ya antes vimos, puede haber deuda - sin responsabilidad (obligación natural) y responsabilidad sin deuda (la que corresponde al fiador). (55)

De lo anterior Néstor de Buen concluye que:

La responsabilidad, tal como la presentan los autores - franceses que citamos, presupone un acto jurídico (en - sentido general) o un hecho jurídico, o la combinación- de ambos, cuyas consecuencias perjudiciales en contra - de un tercero, determinan el derecho de éste, o even - tualmente de sus beneficiarios, para exigir el resarcimiento de daños y perjuicios. (56)

Es importante que vayamos destacando elementos que se desprenden - de las definiciones anteriores tales como: obligación, daños y perjuicios, -

55.- Néstor de Buen Lozano, DERECHO DEL TRABAJO, Tomo Primero 7ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México 1989, p. 577.

56.- Idem

mismos conceptos que retomaremos más adelante, para construir nuestra propia definición de responsabilidad.

Otros autores hablando de responsabilidad señalan:

La responsabilidad en la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado, que ha infringido la ley, por haber cometido un delito, una falta, o ha causado una pérdida o un daño. (57)

El problema de la responsabilidad se presenta cuando los servidores públicos ejercen sus atribuciones a realizar sus funciones en forma irregular, sea en la realización de actos concretizados por sus conductas, o por simples omisiones en su realización. (58)

Dependiendo del grado de responsabilidad en que incurre un servidor público, se podrá calificar el tipo de responsabilidad en que se encierra, ya que como estudiaremos en el punto siguiente de este capítulo existen varios tipos de responsabilidad en que pueden quedar encuadrados estos trabajadores.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, habla sobre la responsabilidad, de una manera más generalizada y señala:

Responsabilidad quiere decir una manera de decidir y de actuar en la que se prevén las consecuencias de nuestros propios actos y simultáneamente

57.- Andrés Serra Rojas, Op. cit. p. 441

58.- Marco Antonio Castro Rojas, LOS SUJETOS DE RESPONSABILIDAD, Revista Mexicana de Justicia, PGR, PGJDF e INACIPE, México 1987, p. 110

se corrigen aquellas consecuencias que son nocivas para uno mismo o para los demás. (59)

Y al concretizar la anterior definición, puntualiza:

Responsabilidad es: una manera de actuar previendo las consecuencias de la acción; corrigiendo simultáneamente la acción para evitar las consecuencias no deseadas.(60)

Retomando las definiciones anteriores, podemos señalar que el concepto de responsabilidad lo debemos entender de dos formas, es decir, en senti dos diferentes ya que puede ser negativa o positiva.

De manera positiva la entenderíamos como: el compromiso y obligación que tienen los servidores públicos para con la patria, la sociedad y con ellos mismos de realizar sus actos que le son propios de su cargo.

En cuanto al sentido negativo la entenderíamos como: la acción u omisión que realizan los trabajadores del Estado, en contraposición a los deberes y obligaciones que como tales tienen, y cuyas consecuencias afectan a terceros o al propio Estado.

Una vez que ya tenemos una idea del significado del concepto que en adelante será nuestro punto de partida para el desarrollo del presente tema, consideramos hablar de manera general sobre algunas situaciones y cir --

59.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación, LA RESPONSABILIDAD EN EL SERVICIO PUBLICO, Folleto sobre el Seminario de la Renovación Moral, p. 4

60.- Ibidem, p. 5

cunstancias que pensamos influyen para que en la mayoría de los casos, se dé lo que hemos denominado responsabilidad negativa.

Consideramos, que si bien es cierto que los ciudadanos en general, tienen el compromiso de denunciar y evitar actos de corrupción cometidos por los demás ciudadanos que conforman la administración pública, y que en igualdad de circunstancias tienen un deber para con la sociedad de realizar sus actos en un ámbito de legalidad, ésto no es posible, cuando la propia sociedad a perdido la confianza al ver que aquellos que hablan de combatirla, o - más aún, aquellos que se les ha encomendado la tarea de prevenirla y sancionarla son quienes en primera instancia cometen dichos actos de corrupción.

El funcionario tiene que cumplir los deberes impuestos. Su infracción trae aparejada la responsabilidad. En algunos supuestos, la violación -- del deber del funcionario administrativo, al orden y la disciplina establecidos, a la competencia. En este caso se dice que el funcionario ha incurrido en responsabilidad disciplinaria. (61)

No obstante que ha la fecha se han emitido un sinnúmero de acuerdos, circulares y demás disposiciones con la finalidad de llenar y esclarecer las lagunas de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por ser esta la ley que regula la actuación de los trabajadores al servicio del Estado, creemos que sólo habrá una administración pública eficiente, cuando sus funcionarios y empleados reconozcan que no son más que un servidor de la colectividad.

61.- Marco Antonio Castro Rojas, Op. cit., p. 110

Por mencionar algunos de los acuerdos que consideramos de mayor importancia, citaremos al Acuerdo por el que se fijan criterios para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades en lo referente a familiares de los servidores públicos, publicado el 11 de febrero de 1983.

Consideramos de gran importancia el acuerdo antes citado, debido a sus efectos y alcances, ya que no es factible que los empleados públicos -- vean en la Administración Pública una empresa privada en la que a su antojo puedan ingresar sus familiares, dándose así la figura del nepotismo, aunado a que muchas de las veces no obstante el impedimento que para ello existe, -- no cuentan con los conocimientos ni cumplen con los requisitos que se requieren para el puesto, y por otro lado, no se le dé al demás personal la oportunidad de ser promovido.

Así, podemos citar otros acuerdos tales como: Acuerdo por el que se establece el procedimiento para la recepción y disposición de los obsequios, donativos o beneficios en general que reciban los servidores públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1984; Acuerdo que fija las normas de funcionamiento e integración del Registro de Servidores Públicos Sancionados en la Administración Pública Federal y se delegan facultades que en el mismo se consignan, publicado en el Diario Oficial del 24 de febrero de 1984; Acuerdo por el que se establece una unidad específica denominada Oficina de Quejas y Denuncias, publicado en el Diario Oficial del 30 de junio de 1983, etc..

De la lectura del artículo 109 constitucional, podemos desprender tres tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos

siendo política, penal y administrativa, aún cuando algunos autores consideran una cuarta de tipo civil, como nos encargaremos de estudiar en el siguiente punto.

Tal como lo mencionaremos más adelante y por obvio, todo incumplimiento de una obligación o de un deber trae como consecuencia una responsabilidad por parte de su autor, y ésta trae aparejada una sanción o pena dependiendo del tipo de responsabilidad, pero que para nuestro trabajo consideraremos sólo la de tipo administrativo.

Para la imposición de las sanciones a que se hacen acreedores los servidores públicos, se deben seguir procedimientos establecidos, por lo que es aquí cuando aparece el problema al enfrentarnos a los trabajadores de base, ya que el resto de los denominados de confianza por continuar hoy en día tan desprotegidos, no existe una regulación en especial fuera de la Ley de Responsabilidades.

3.2. TIPOS DE RESPONSABILIDAD QUE PREVE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Partiendo de lo dispuesto en el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podemos señalar que se pueden designar tres tipos de responsabilidad, política, penal y administrativa, siendo estos los mismos tipos que encontramos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues aun cuando el artículo 111 constitucio-

nal hace alusión de manera superficial a la responsabilidad civil, como nos podremos ir percatando, esta última responsabilidad puede ser derivada de -- las anteriores.

Es necesario que mencionemos que cada uno de estos tipos de responsabilidad se sustancia a través de procedimientos separados y distintos, pre vé sanciones diferentes y los órganos encargados de adjudicarlas también varían según el tipo de responsabilidad.

El párrafo sexto del precitado artículo 109 constitucional señala que los procedimientos para la aplicación de las sanciones derivadas de las diferentes responsabilidades, se desarrollarán autónomamente, pero a la vez nos reitera la garantía del artículo 23 del mismo ordenamiento, respecto a -- que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

De lo anterior, debemos entender que una conducta puede derivar -- dos o más tipos de responsabilidad, y por cada tipo de ésta hacerse acreedor a una sanción, pero lo que no se puede dar, es que tales sanciones sean de -- la misma naturaleza.

Para tener un bosquejo general sobre el Juicio Político, considera mos de suma importancia transcribir lo planteado en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que a -- la letra dice:

Responsabilidades Políticas

En consecuencia, la Ley de Responsabilidades determi -

na las conductas por las cuales, por afectar a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho, se incurre en responsabilidad política y se imponen sanciones de esa naturaleza.

Los sujetos de responsabilidad política, por integrar un poder público, por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones, son los senadores y diputados al Congreso de la Unión, ministros, magistrados y jueces de Distrito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los secretarios de despacho, los jefe de departamento administrativo, el jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados.

Estos últimos por violaciones a la Constitución, a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Con fundamento en lo contemplado en el Título Cuarto, se agrega en la iniciativa a los directores generales de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, como sujetos de responsabilidad política, considerando que el artículo 93 Cons-

titucional reconoce naturaleza política a sus funciones, al asimilarlos a los secretarios de despacho y jefes de departamento administrativo, por lo que se refiere a sus relaciones con el Congreso de la Unión.

Esos funcionarios, dada la expansión

Las responsabilidades políticas, que se sancionan con destitución e inhabilitación, se sujeta a un procedimiento que se arregla a las garantías que consagra el artículo 16 constitucional y que es denominado Juicio Político, por su naturaleza materialmente jurisdiccional, asimismo, se aseguran los principios procesales de expeditéz, imparcialidad y audiencia.

Conforme a nuestra tradición constitucional y a la vocación de equilibrio del Poder Legislativo, el Juicio Político es desenvuelto bicameralmente, de manera que la H. Cámara de Diputados, erigida en Jurado de Acusación, instruya el procedimiento y sostenga la causa ante el Senado, erigido en Jurado de Sentencia, para que éste resuelva en definitiva.

De otra parte, se incorporan las conductas que la ley en vigor considera que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, añadiéndose

una conducta que deteriora las finanzas públicas y afecta la buena marcha administrativa: Las violaciones graves y sistemáticas a los planes, programas y presupuestos y a las leyes que determinan el manejo de los fondos públicos.

La inhabilitación, que junto con la destitución es una de las sanciones políticas que puede imponer la H. Cámara de Senadores, podrá extenderse hasta veinte años.

De esta manera la ley en comento, contempla el denominado Juicio Político en su Título Segundo que comprende del artículo 5° al 24, definiendo con precisión los sujetos, causas y procedimiento de dicho juicio.

Como podemos apreciar, la responsabilidad política se origina en nuestro sistema constitucional, por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho y sólo alcanza a delimitados servidores públicos por razón de sus funciones.

Es necesario advertir que aquí se utiliza la expresión "responsabilidad política" como aquella que puede atribuirse a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación penal común; como se apuntó,

la sanción en el juicio político se concreta a la desti-
tución e inhabilitación del servidor público responsa-
ble políticamente y sólo en el caso de que la infrac--
ción política tipifique también algún delito se requeri
rá, entonces, que la presunta responsabilidad penal del
servidor público, una vez removido del cargo, se sustan
cie ante los tribunales ordinarios. (62)

Tal como nos hemos percatado, el Juicio Político sólo alcanza a un sector de los servidores públicos, es decir, a los que podríamos denominar - altos funcionarios y que obviamente en virtud de su jerarquía y de las funciones que les son propias de su encargo, se encuentran dentro del grupo de - los trabajadores denominados de confianza, por lo que quedan fuera del tema de nuestro estudio, pero que era necesario hacer mención de ellos, por ser - también empleados del Estado y formar parte de la Administración Pública Federal.

Respecto a la responsabilidad penal, ésta se presenta cuando el ac
to irregular del servidor público en ejercicio de sus funciones, constituye-
un delito previsto y penado en el código respectivo, debiendo ser consigna -
dos los responsables a las autoridades judiciales correspondientes.

Nuestra Constitución en su título denominado "De las Responsabili-
dades de los Servidores Públicos", y en específico en su artículo 109 frac -
ción II y tercer párrafo, así como en el artículo 4º de su ley reglamentaria,

62.- José Barragán y otros, Op. cit., p. 117

nos habla de la responsabilidad penal y al mismo tiempo nos remite a las leyes de la materia.

Por lo anterior, pensamos que es necesario invocar el artículo 212 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, y que a la letra dice:

Para los efectos de este Título y el subsecuente es ser vidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el -- Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados, a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal. Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a -- cualquier persona que participe en la perpetración de -- alguno de los delitos previstos en este Título o el sub secuente.

Con relación a la responsabilidad penal en que pueden incurrir los servidores públicos, vemos como en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos sólo considera a aquellos servidores de mayor jerarquía, como sujetos a un procedimiento previo al de los tribunales ordinarios.

Dicho requisito de procedibilidad, se encuentra contemplado en el artículo 111 de la Constitución donde además encontramos quienes son los servidores que gozan de la citada protección constitucional y por otro lado en los artículos 25 al 29 de la Ley Federal de Responsabilidades.

..., para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamentos Administrativos el Jefe del Departamento del Distrito Federal y Procuradores Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de sus encargos, se requerirá de una declaratoria en tal sentido, emitida por la mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión respectiva de la Cámara de Diputados, en un procedimiento unistancial de que dicho órgano conoce.

Por último, atendiendo a que a su vez son sujetos de responsabilidad penal, los Gobernadores, Diputados y Magistrados de los Estados, para proceder penalmente por-

delitos federales, se requiere también de declaración - de procedencia a que se refiere el párrafo anterior, en la inteligencia de que por disposición constitucional - dicha declaración será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio - de sus atribuciones procedan como corresponda. (63)

Es importante destacar que la remoción de esa inmunidad relativa, de que gozan determinados servidores públicos, no es más que una protección - debido a su alta investidura, pero que no es un obstáculo para responsabilizarlos de sus actos, tal como se desprende de lo expuesto en la exposición - de motivos de la Ley Federal reglamentaria y que se transcribe como:

La responsabilidad penal responde al criterio primigenio de la democracia: Todos los ciudadanos son iguales - ante la Ley y no hay cabida para fueros ni tribunales - especiales. Los servidores públicos que cometan delito - podrán ser encausados por el juez ordinario con sujeción a la ley penal como cualquier ciudadano y sin más - requisito, cuando se trate de servidores públicos con - fuero, que la declaratoria de procedencia que dicte la - H. Cámara de Diputados.

Como hemos podido observar, dicho requisito de procedibilidad sólo - inmiscuye a los servidores de cierta jerarquía y que obviamente no se regulan

63.- Marco Antonio Castro Rojas, Op. cit., p. 119 y 120

por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado como son los -
trabajadores de base, y aquellos de confianza pero de menor jerarquía con --
respecto a los que venimos señalando.

Tal como analizaremos en los capítulos subsecuentes y con fundamento
en lo dispuesto por el artículo 61 de la Ley de Responsabilidades basta -
tener conocimiento del ilícito, para que la Contraloría Interna de la depen-
dencia o el coordinador de sector en las entidades, den vista de ellos a la
Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a la autoridad compe
tente, tratándose del resto de servidores públicos que no gozan de ninguna -
protección constitucional.

Para concluir con la responsabilidad penal en que pueden incurrir-
los servidores públicos, debemos destacar la figura del enriquecimiento ilf-
cito prevista en el artículo 224 del Código Penal vigente.

No obstante que el Título Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidad
es de los Servidores Públicos, establece el registro patrimonial de los -
servidores públicos con el propósito de llevar un control sobre sus bienes y
los de su conyuge al inicio y término de sus gestiones, de resultar alguna -
irregularidad, ésta será de la competencia de las autoridades judiciales, --
pues sólo se podrán imponer sanciones de tipo administrativo por omisión o -
extemporaneidad de sus declaraciones patrimoniales por parte de la Secreta-
ría de la Contraloría General de la Federación.

Por lo que hace a la responsabilidad administrativa, la cual será-
en adelante el tema central de nuestro estudio, ésta se encuentra contempla-

da en el artículo 113 de nuestra Constitución, así como en el Título Tercero de la Ley de Responsabilidades, por lo que consideramos necesario transcribir el precepto constitucional invocado.

Las Leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Por otro lado, la exposición de motivos de la Ley Federal reglamentaria señala lo siguiente:

Las responsabilidades administrativas

La iniciativa que presento a esta H. Representación Nacional, supera una deficiencia que ha venido mostrando

nuestra legislación: La falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política, civil y la moral.

En las reformas al Título Cuarto de la Carta Fundamental que se proponen, se establecen las bases de la responsabilidad administrativa, en la que se incurre por actos u omisiones que afecten los criterios de la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, -- que orientan a la Administración Pública y que garantizan el buen servicio público.

Conforme a ellos, hay que establecer un sistema nuevo que tenga bases sólidas y efectividad creciente. El procedimiento administrativo propuesto es autónomo del político y del penal, como lo establece la propuesta de reforma al artículo 109; ofrece al inculcado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16 y sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, por tratarse de una sanción que sólo puede imponerse por el juez penal.

La iniciativa establece una vía

Se parte de un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público. La vigilancia de su cumplimiento estará a cargo, en pri

mer lugar, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, -tales como sanciones económicas limitadas, como el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta -por tres meses, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan.

De lo transcrito en el párrafo anterior, podemos darnos cuenta como al hablar de la imposición de ciertas sanciones sólo se refiere a trabajadores de confianza, sin mencionar siquiera a los empleados de base lo cual -podría crear confusiones, ya que podríamos pensar que dicha ley únicamente -regula a los trabajadores citados en primer término, sin embargo debemos entender que al referirse a los trabajadores de confianza es porque éstos a diferencia de los de base no requieren de un procedimiento distinto al previsto en la Ley de Responsabilidades, para la aplicación de tales sanciones.

Como lo explicamos con antelación, los servidores públicos serán -responsables de los actos desleales y deshonestos que cometan durante el -- tiempo que dure su encargo, dando lugar a las distintas responsabilidades de que hemos venido hablando dependiendo del nivel jerárquico del servidor público y de la conducta que da origen a la responsabilidad.

La responsabilidad de carácter administrativo, es originada por -- una falta disciplinaria, por lo que da lugar a la imposición también de co -

rrecciones disciplinarias que tienen como único fin el de corregir y sancionar las desviaciones y prevenir unas subsecuentes, ya que lo principal es -- prevenir no sancionar.

El poder disciplinario es la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por las faltas que ha cometido en el ejercicio de su cargo. El poder de represión disciplinaria permite a la administración corregir los errores y anomalías en los servicios públicos, encauzando la acción administrativa - con eficiencia y moralidad.

El poder disciplinario es interno a la administración, - a diferencia del derecho penal administrativo que es externo de la administración y comprende a otras personas. (64)

Conforme a nuestro sistema laboral administrativo, las sanciones - que se producen como resultado de la responsabilidad administrativa por las faltas disciplinarias, pueden ser impuestas ya sea directamente por la propia Administración Pública, cuya función está fundamentalmente centralizada en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y con apoyo de otros órganos que dependen directamente de los titulares o de las dependencias y que se denominan contralorías internas, mismas que funcionan de acuerdo con las disposiciones, normas y lineamientos que expide la propia Secretaría.

64.- Andrés Serra Rojas, Op. cit., p. 443

Tratándose de los trabajadores de base, la imposición de algunas - de las sanciones son impuestas a solicitud de la propia Administración Pública por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores - al Servicio del Estado.

Finalmente es conveniente aludir aquí, a otros elementos que prevé la Constitución en su artículo 114 y que consideramos de suma importancia - como lo es la prescripción de la responsabilidad administrativa, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencias de las correspondientes infracciones, -- pues observamos que cuando éstas fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años. Al respecto la Ley reglamentaria establece que la prescripción opera a los tres meses, si el monto del beneficio obtenido o - del daño causado no supera el equivalente a diez días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, o bien, si la infracción no fuere estimable en dinero; y por otro lado prevé que si se supera esa cantidad prescribirá en tres años.

Por lo que hace a la responsabilidad civil que contraen con sus actos los servidores públicos, ya sea frente a particulares, o bien, frente al Estado, la propia exposición de motivos de la Ley reglamentaria nos marca la vía a seguir al disponer lo siguiente:

Para la responsabilidad civil de los servidores públicos, se estará a lo que dispone la legislación común.

Al respecto, Andrés Serra Rojas señala:

La responsabilidad civil de los servidores del Estado - se origina siempre que la falta de éstos ha causado per

juicio a la administración o a los particulares en los casos que señalaremos.

Todo menoscabo en el patrimonio del Estado debe repararse civilmente.

Corresponde a la legislación administrativa fijar la naturaleza de esta acción y los procedimientos para hacerlos efectivos.

El artículo 114 de la Constitución ordena: "En demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad, para ningún funcionario público. (65)

De lo anterior podemos resumir que tipo de responsabilidad es la que atañe a los trabajadores de base, pues descartamos en primer lugar la de carácter político ya que ésta sólo atañe a quienes podríamos denominar altos funcionarios, y con relación a las responsabilidades de tipo civil, tanto -- servidores públicos de confianza, como de base, quedarán sujetos a la legislación común; y sin más trámite y requisito que la declaración de procedencia, por lo que hace a ciertos funcionarios, al tratarse de la responsabilidad penal exclusivamente.

Por lo expuesto sólo la responsabilidad administrativa encuentra -- como veremos, impedimentos para la imposición de determinadas sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en cuanto a servidores públicos de base.

65.- Supra, Op. cit., p. 444.

3.3. TIPOS DE RESPONSABILIDAD QUE CONTEMPLA LA LEY BUROCRÁTICA.

Como venimos señalando los empleados de la Administración Pública denominados de base y que dejamos debidamente definidos desde el primer capítulo, quedan sujetos a un régimen jurídico especial en cuanto a su relación-laboral con el Estado (patrón) con relación al resto de los servidores públicos, derivándose su regulación del apartado "B" del artículo 123 de nuestra Constitución y que nos conlleva a la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por lo anterior es importante entender que dichos trabajadores - además son servidores públicos, por lo que quedan sujetos también a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de ahí que al tratar de aplicar ciertas sanciones previstas en ésta, es necesario adecuarlas a los procedimientos para su aplicación previstos en la Ley Burocrática a fin de no violar sus garantías laborales.

Además de las responsabilidades y sanciones que prevé la Ley de Responsabilidades, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contempla lo que podríamos llamar la responsabilidad laboral.

Aun cuando los servidores públicos pueden incurrir en las diferentes modalidades de responsabilidad a que hemos venido aludiendo ya sea penal civil, política o administrativa sin duda alguna todas son concomitantes con la responsabilidad laboral, pues consideramos que la simple realización de una conducta inadecuada o de una falta de observancia de los deberes que impone la función pública, significa una falta desde el punto de vista laboral

Como veremos más adelante, son varias las causas y sanciones las - que prevén las leyes a que quedan sujetos los servidores públicos de base, - pues como mencionamos, están excluidos el resto de los empleados públicos co - mo son los denominados de confianza, quienes sólo tienen como protección el - Amparo, tal como lo menciona el autor Gabino Fraga y que consideramos trans - cribirlo únicamente como referencia, ya que en lo subsecuente dejaremos de - referirnos a ellos.

Sólo existe como protección para los trabajadores de - confianza el Amparo, ya de cualquier forma la autoridad debe fundamentar y motivar las causas por las que esti - me que le perdió la confianza a un trabajador del Esta - do.

El propio alto tribunal ha elevado ese criterio a la ca - tegoría de jurisprudencia definida según puede verse en la tesis jurisprudencial N° 2, correspondiente a la Se - gunda Sala (administrativa) que aparece publicada en el informe de labores de la Suprema Corte de Justicia de - la Nación de 1967, y que a continuación transcribimos:

Amparo procedente BAJA DE UN TRABAJADOR DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO.- De acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores del Estado, en su artículo 8º, los em - pleados de confianza quedan excluidos del régimen de es - ta Ley, por lo que en caso de expedírseles una orden de baja definitiva, no deben acudir previamente al Tribu - nal de Arbitraje, sino que pueden recurrir directamente

te al Amparo. (66)

Como podemos observar no existe ningún problema para la aplicación en toda su magnitud de la Ley de Responsabilidades a estos trabajadores.

Finalmente podemos señalar que al igual que en la Ley de Responsabilidades, si de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se desprendiese que la conducta del trabajador además de constituir responsabilidad laboral, se encuadra dentro de las modalidades de responsabilidad a que hemos venido aludiendo se estará a lo dispuesto en la legislación común, independientemente de lo establecido en la Ley Burocrática, dependiendo de la naturaleza de la falta.

3.4. CAUSAS O CONDUCTAS QUE DAN ORIGEN A AMBAS RESPONSABILIDADES.

Cuando hablamos de causas, efectivamente tendremos que utilizar como sinónimo la palabra conducta, entendiéndose como los actos u omisiones que realizan los servidores públicos contrarios a las obligaciones que les son encomendadas y, que acarrea tanto la responsabilidad administrativa como la responsabilidad laboral.

Así hablaremos de que la Ley de Responsabilidades contempla en su artículo 47 lo que podríamos denominar un código de conducta, o lo que diríamos constituye los deberes jurídicos cuya realización evitan la aplica --

66.- Supra, DERECHO ADMINISTRATIVO, 23ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México 1984, - p. 727

ción de las sanciones.

Empezaremos por transcribir y analizar detenidamente el encabezado del citado artículo que a la letra dice:

Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas.

Debemos destacar los cinco criterios que como veremos más adelante englobarán las XXIII fracciones que contempla el artículo 47 de la ley en comento, como obligaciones de los servidores públicos; siendo el de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación en su folleto sobre el Seminario de la renovación moral, nos trata de definir algunos de estos criterios señalando:

- El Criterio de legalidad

La estrategia del Gobierno, para llevar adelante la tesis política de la RENOVACION MORAL consistió en unir -

dos vertientes importantes de la acción gubernamental: la conducta de los servidores públicos individuales y - el manejo de los recursos públicos por parte de las Secretarías de Estado de las empresas públicas.

... Se llevó a cabo una profunda reforma legal de acuerdo a un estricto régimen de derecho, basándose en la -- tradición jurídica mexicana de sustentar todo cambio - con un régimen apropiado.

La reforma legal trajo consigo una reforma administrativa fundamental que permitió el cumplimiento de los preceptos normativos, casi desde su inicio. Se promovieron, ante el Congreso de la Unión, modificaciones constitucionales; también una nueva ley federal de los servidores públicos y se hicieron reformas al Código Penal. Es la trilogía sobre la cual se sustenta la renovación moral, cuya finalidad consiste, primero, en combatir la - arbitrariedad en el servicio público, que genera ilegalidad y corrupción; y, segundo, mejorar la calidad de - la gestión pública. (67)

Nosotros podemos resumir la legalidad, como el trabajar conforme a las leyes y reglamentos, es decir, adecuar las conductas a la normatividad - establecida.

- Criterio de honradez.

La antes citada Secretaría menciona al respecto:

En el servidor público el gobierno mexicano ha encontrado un sector identificado con las aspiraciones reivindicatorias de las mayorías nacionales, porque proviene de ellas. Si hay servidores corruptos, no son, ni con mucho, la generalidad. La existencia de algunos inmorales en la administración, no autoriza a hacer una generalización irresponsable.

El país no debe tolerar el desestímulo de sus propios servidores a base de la denigración sistemática. Si -- bien la sociedad debe señalar al corrupto, es preciso, -- también, que reconozca al eficiente y premie la excelencia. (68)

Por lo que debemos entender la honradez, como el deber de los servidores públicos de no desvirtuar los fines, recursos humanos, materiales y financieros, así como la información y las facultades que les fueron asignadas con motivo de su empleo, cargo o comisión.

- Criterio de lealtad

Dicho concepto en base a los propios lineamientos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se entiende como: "El deber que consiste en guardar la Constitución, las Instituciones y el Orden Jurídico - del País. (69)

68.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Op. cit., p. 10
69.- Ibidem, p. 12

- Criterio de imparcialidad

Al respecto la ya antes citada Secretaría señala:

Originalmente se llamaba "nepotismo" al favor o privilegio de que disfrutaban los sobrinos y allegados de los Papas y jefes de la iglesia católica. En la actualidad el término se ha generalizado y sirve para designar el hecho de la protección que dan algunos políticos o funcionarios públicos a sus parientes y amigos. (70)

En cuanto a este criterio, consideramos que es de suma importancia pues quizás sea la parcialidad con que se actúa muchas veces en la administración pública, lo que da lugar a la corrupción casi siempre.

De este modo, para nosotros la imparcialidad sería, el deber que consiste en no desvirtuar el ejercicio de la función, para beneficiar intereses personales, familiares o de negocios.

- Criterio de eficiencia

La mencionada Secretaría puntualiza con relación a este criterio:

La eficiencia ha sido entendida comúnmente como la capacidad de una persona, una institución o una maquinaria, para obtener un resultado concreto, según ciertas especificaciones de tiempo y ahorro de energía.

Desde el punto de vista de lo que se ha entendido como "filosofía de la administración pública mexicana" signi

fica el cumplir con la máxima diligencia aquello que -
 sea propuesto como meta y evitar que la consecución de-
 dicha meta pueda ser obstaculizada. (71)

Pensamos, que si el total de los trabajadores al servicio del Esta-
 do conociera y tuviera siempre en mente al realizar sus funciones este crite-
 rio, nuestra administración pública sería casi la realización del ideal que-
 los legisladores y sociedad se han propuesto.

Es obligación del servidor público el trabajar de manera responsa-
 ble, evitando el descuido, el abandono y la flojera, siempre cuidando la ca-
 lidad de su trabajo y evitando el ahí se va, ya que consideramos que es lo-
 que va deteriorando una administración y más tarde a una sociedad.

A continuación nos permitimos transcribir las fracciones del artí-
 culo 47 que componen el Código de Conducta de la Ley de Responsabilidades, -
 que hasta antes de la reforma que sufriera dicho precepto publicada en el -
 Diario Oficial del 11 de enero de 1991, sólo contemplaba XXII fracciones, -
 y que desafortunadamente a la fecha ha sido la única adición al ordenamiento
 que nos ocupa, pues consideramos que aun existen varias lagunas por aclarar.

Artículo 47

Todo servidor

I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio enco -
 mendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que -

cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o - implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los - planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV. Custodiar y cuidar la documentación e información - que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de aquéllas;

V. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencias, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación -- con motivo de éste;

VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerár - quicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

VII. Observar respeto y subordinación legítimas con -
respeto a sus superiores jerárquicos inmediatos o media-
tos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en -
el ejercicio de sus atribuciones;

VII. Comunicar por escrito al titular de la dependen-
cia o entidad en la que presten sus servicios el incum-
plimiento de las obligaciones establecidas en este artí-
culo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia
de las órdenes que reciba;

IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo,-
cargo o comisión después de concluido el período para -
el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier-
otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado
a no asistir sin causa justificada a sus labores por -
más de quince días continuos o treinta discontinuos en-
un año, así como de otorgar indebidamente licencias, -
permisos o comisiones con goce parcial o total de suel-
do y otras percepciones, cuando las necesidades del ser-
vicio público no lo exijan;

XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo-
o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba.

XII. Abstenerse de autorizar la selección, contrata --
ción, nombramiento o designación de quien se encuentre-

inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a los que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o --

cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XII, y - que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales - se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las prestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII.

XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos -

que señala la Ley;

XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;

XX. Informar al superior jerárquico de todo acto, u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan;

XXI. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; y

XXIII. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Tal como podemos observar todos los deberes contemplados en las -- XXIII fracciones anteriores, se encuentran dentro de un marco de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben ser observadas por-

todo servidor público en el desempeño de sus funciones, y que el incumplimiento de éstas, da lugar a la responsabilidad administrativa y a la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 53 del mismo ordenamiento.

Es importante que retomemos la última parte del encabezado del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establece ... y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales previstos en las normas específicas...

Pues de lo anterior desprendemos la interrelación que surge para la imposición de ciertas sanciones a los trabajadores de base, entre la Ley de Responsabilidades y la Ley Burocrática, a efecto de no violar estos derechos laborales como lo estudiaremos en los subsiguientes capítulos.

Ahora analizaremos las causas o conductas que dan origen a la responsabilidad laboral prevista en la Ley Federal Burocrática, y que a diferencia de la Ley de Responsabilidades, éstas se encuentran contempladas en varios artículos y que a continuación transcribimos.

Artículo 44. Son obligaciones de los trabajadores:

- I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiado, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;
- II. Observar buenas costumbres dentro del servicio;
- III. Cumplir con las obligaciones que les impongan las-

Condiciones Generales de Trabajo;

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

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

VI. Asistir puntualmente a sus labores;

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

VIII. Asistir a los Institutos de Capacitación, para me jorar su preparación y eficiencia.

Artículo 45. La suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador no significa el cese del mismo.

Son causas de suspensión temporal:

I. Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que im plique un peligro para las personas que trabajan con él, y

II. La prisión preventiva del trabajador, seguida de - sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que, tratándose de arresto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbi - traje, resuelva que debe tener lugar el cese del trabajador.

Los trabajadores que tengan encomendado manejo de fon - dos, valores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por sesenta días por el titular de la dependencia respecti-

va, cuando apareciere alguna irregularidad en su gestión mientras se practica la investigación y se resuelve sobre su cese.

Artículo 46. Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa.

En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

I. Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva.

II. Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación.

III. Por muerte del trabajador;

IV. Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;

V. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad

u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinarias, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.

g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores.

h) Por concurrir, habitualmente al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

i) Por falta comprobada de incumplimiento de las Condiciones Generales de Trabajo de la dependencia respectiva.

j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

En los casos a que se refiere esta fracción

Como podemos darnos cuenta algunas de las causas que contempla la Ley Burocrática, podrían adecuarse a las previstas en la Ley de Responsabilidades, pero otras de ellas constituirían además algunas de las responsabilidades ya estudiadas.

De los artículos antes transcritos, lo importante es destacar los tipos de responsabilidad que acrean dichas conductas, pues como observamos sólo se contemplan la suspensión temporal y el cese del trabajador, por lo que consideramos que en virtud de la importancia de sus efectos de estas sanciones es contempladas por la ley en comento, ya que sin lugar a duda son las únicas sanciones administrativas que afectan verdaderamente la esfera laboral de un trabajador.

Así, podemos observar que algunas de las causas que maneja la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y que dan lugar a la suspensión temporal y al cese no son precisamente infracciones si se dieran dichos supuestos, ya que no es factible hablar de responsabilidad para que se dé el cese, la muerte del trabajador; contrario a las conductas que señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que al darse los supuestos, todos constituyen responsabilidad administrativa.

CAPITULO IV

PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACION DE SANCIONES

4.1. GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACION DE RESPONSABILIDADES, EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como señalamos en el capítulo anterior, establece un código de conducta en su artículo 47 donde enuncia en sus XXIII fracciones las obligaciones de los servidores públicos, y que viene a ser el marco dentro del cual debe darse su actuación.

El incumplimiento de dichas obligaciones nos da origen a una o varias responsabilidades, y que tal como hemos repetido en otros párrafos, tratándose de trabajadores de confianza no existe ningún problema ni procedimiento especial para la aplicación de las sanciones a que se hagan acreedores.

Hablando de los servidores públicos en general, sí como resultado-

de su conducta se incurre tanto en responsabilidad administrativa como penal, debemos considerar de suma importancia lo preceptuado en los artículos 23 y 109 constitucionales, ya que tanto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como el Código Penal vigente contemplan sanciones de la misma naturaleza, verbigracia, la destitución e inhabilitación del empleo, cargo o comisión públicos, y que no obstante que ambos procedimientos son autónomos se deben preservar los principios consagrados por los citados artículos constitucionales, de que nadie pues ser juzgado dos veces por el mismo delito y de que no podrán imponerse dos veces, por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

Por otro lado, podemos señalar que, tanto el hecho de que el artículo 4º de la Ley Federal de Responsabilidades como el artículo 109 constitucional dispongan que los procedimientos para la aplicación de sanciones se desarrollarán autónomamente, sólo confirma el carácter originario de los procedimientos disciplinarios de la Administración Pública frente a la independencia del Poder Judicial, lo que significa que dependiendo de la gravedad y peculiaridad de las circunstancias del caso, puede anticiparse al proceso judicial, desarrollarse simultáneamente o iniciarse con posterioridad.

De lo anterior debemos entender, que la autonomía a que se refiere el artículo 109 constitucional, alude únicamente a la independencia puramente procedimental de la imposición de sanciones por la Administración Pública y por el juez de la jurisdicción penal, con relación a una misma conducta infractora; pero ésto no quiere decir que, frente al principio de garantía, puedan ambos concluir en la imposición de sanciones de la misma clase en relación con igual conducta.

El fundamento legal del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos lo encontramos en los artículos 109, fracción III, 113 y 114, párrafo tercero, de la Constitución, así como en la Ley de Responsabilidades.

El objeto del susodicho régimen de responsabilidades administrativas es el selvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones, públicos.(72)

Por reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1982 y con vigencia a partir del 1° de enero de 1983, particularmente en su artículo 32 bis, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a la que se otorgaron facultades y atribuciones en el orden del control, de carácter normativo, de vigilancia y fiscalización, de evaluación y de control disciplinario en lo tocante a los servidores públicos, y que para efecto de éste último se le otorgan amplias facultades en la Ley de Responsabilidades reglamentaria del Título Cuarto de nuestra Constitución.

Expuesto lo anterior, podemos comenzar a analizar el Título Tercero de la ley antes invocada, relativo a la responsabilidad administrativa de los trabajadores de base, ya que como lo hemos venido señalando respecto a los empleados de confianza no existe ninguna restricción para su aplica -

72.- José Barragán y otros, Op. cit., p. 131

ción.

Debemos mencionar que previo el procedimiento administrativo que contempla el artículo 64 de la Ley en cita, que en lo sucesivo llamaremos Ley de Responsabilidades, es necesario agotar ciertas fases que podríamos denominar preparatorias, tales como las de: recepción, admisión, tramitación e investigación, y sin las cuales no sería factible la iniciación de procedimiento alguno.

Si consideramos que el inicio de una investigación es originado por la recepción de una queja o denuncia, es importante que conozcamos las definiciones y diferencias de éstas.

QUEJA.- La acción por la que una persona física o moral hace del conocimiento de la autoridad respectiva, el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público y manifiesta los agravios que con dicha conducta u omisión le causan.

DENUNCIA.- La acción por la que una persona física o moral hace del conocimiento de la autoridad respectiva el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público, aun cuando dichos actos u omisiones no le originan agravios personales. (73)

Como podemos observar la diferencia estriba esencialmente, en los agravios que directamente le cause la conducta irregular del servidor público, pero lo cual no afecta para la admisión de la queja o denuncia que puede ser presentada ya sea por particulares o por los mismos servidores públicos, por faltas administrativas imputables a servidores públicos sujetos a su dirección, o a su jefe inmediato o mediato o a sus compañeros de trabajo.

Cada dependencia y entidad cuenta con una oficina receptora de quejas y denuncias que a su vez dependen de una contraloría interna, y ésta a su vez de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Al captarse la queja o denuncia es integrada la información contenida en ella, para que en base a los criterios establecidos por la propia Secretaría, se dé inicio al procedimiento disciplinario correspondiente, tal como lo establece el artículo 49 de la Ley de Responsabilidades.

Algunos de los criterios son la competencia para conocer de las -- quejas o denuncias por parte de las diversas contralorías internas: el rechazarse aquellas que sean anónimas, salvo que resultaren interesantes por la riqueza del material probatorio acompañado, lo que vendría a ser una investigación oficiosa; el otorgar todas las salvaguardas legales a los quejosos o denunciantes conforme al artículo 50 del ordenamiento citado y, archivar de -- plano toda promoción que resultare notoriamente infundada, trivial o improcedente.

El paso a seguir tras la admisión de la queja o denuncia es la ra-

tificación de la misma, siendo este el acto jurídico por medio del cual las contralorías internas le piden al quejoso o denunciante que confirme los hechos asentados en su queja o denuncia respectivamente, sosteniendo que los considera ciertos, y por lo tanto, que mantiene la acusación en sus mismos términos.

Ya sea durante el acto de ratificación o con posterioridad durante la investigación o substanciación del procedimiento administrativo, los quejosos podrán ampliar su queja o denuncia, además de que podrán aportar material probatorio.

Una vez admitida la queja o denuncia presentadas directamente ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación serán turnadas a las contralorías internas que correspondan, o bien, de las captadas por dichos órganos se dará inicio a la etapa de investigación.

Tratándose de quejas o denuncias en contra de contralores internos de las dependencias o entidades de la Administración Pública, éstas se enviarán a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para su atención.

La investigación que se realiza tiene como finalidad determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la queja o denuncia, corroborándose los hechos asentados en ellas y si los mismos pueden ser constitutivos de violaciones a las obligaciones preceptuadas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que dan origen a la responsabilidad administrativa.

De todas las actuaciones que se practiquen con motivo, ya sea de la investigación en primera instancia y posteriormente del procedimiento si hubiese lugar a éste, se dejará constancia por escrito, así como declaraciones de testigos, los cuales deberán contener nombre y firma de quienes inter vengan en las mismas y apercibiéndolos de las sanciones en que incurrirán quienes faltaren a la verdad, de acuerdo a lo previsto por el artículo 66 de la propia ley.

Para dar inicio al procedimiento contemplado en el artículo 64 de la Ley de Responsabilidades se cita al servidor público, haciéndole saber su presunta responsabilidad, así como la hora, lugar y día en que tendrá verificativo dicha audiencia, y su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

Con base en lo establecido en el artículo 67 de la ley que nos ocupa, el titular de la dependencia en la que preste sus servicios el trabajador, podrá designar a un representante para que asista y participe en las diligencias, pero como podemos darnos cuenta esto es opcional, ya que el citado precepto señala que "podrá" más no señala que deberá, pero en cambio, sí señala como una obligación el que se dé vista de todas las actuaciones a la dependencia o entidad.

Entre la fecha de citación y la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

Es importante que destaquemos que en todo momento, la notificación debe ser ordenada y realizada por autoridad competente para ello, con apego

estricto a las disposiciones legales, para tener finalmente éxito en la conclusión del procedimiento por si se llegase a otras instancias.

Aun cuando el Título III de la Ley de Responsabilidades, no nos habla del ordenamiento jurídico de aplicación supletoria, de acuerdo a criterios jurisprudenciales entendemos que se refiere al Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que en dichos criterios se sostiene que la ley civil - por contener los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, es la ley supletoria también en materia administrativa, por lo que a continuación transcribimos algunos de estos criterios como son:

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. Siendo la propiedad industrial materia administrativa, debe estimarse - supletoriamente aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles, lo mismo que de todos los Procedimientos y Leyes Administrativas Federales, Sexta Epoca, Tercera Parte, Vol. LXXIII, Pág. 40.

Reproduciendo el criterio sustentado en la toca 68/65 - "La Previsora", S.A., Compañía Mexicana de Seguros Generales, se sostiene que el ordenamiento de referencia -- "... debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo - disposición expresa de la Ley respectiva) a todos los - procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales". (74)

Una vez, que de la investigación previa al procedimiento, se desprende que existen suficientes elementos que presumen la constitución de responsabilidad administrativa la autoridad competente, que en estos casos serán las contralorías internas, a través de sus unidades de quejas y denuncias, emiten lo que podemos denominar un acta administrativa de presunta responsabilidad la cual contendrá una relación suscita de los hechos materia de la presunta responsabilidad imputada al servidor público, misma que se anexa al citatorio, mediante el que se le hace saber la fecha y hora en que tendrá verificativo la audiencia de ley, así como su derecho a ofrecer pruebas, y alegar en la misma lo que a su derecho convenga por sí o por medio de un defensor, y tratándose de los trabajadores de base que es el tema que nos ocupa, deberá marcarse copia de dicho citatorio al sindicato de trabajadores al cual pertenezca, preservándose en todo momento los derechos laborales y sindicales de estos empleados.

De este modo es como se da inicio al procedimiento administrativo disciplinario contemplado en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y como podemos apreciar, es en este momento cuando se empieza a dar un tratamiento especial por así llamarlo a dichos trabajadores, quedando sujeto el procedimiento no sólo a la ley en comento sino también a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Durante la audiencia de ley el trabajador a través de medios probatorios, tratará de desvirtuar la materia base de la acusación, lo cual podrá hacer por sí mismo, o a través de una persona que lo represente pudiendo ser personal del sindicato al que pertenezca.

Una vez desahogado el procedimiento administrativo, se procede a analizar los elementos con que se cuentan dando valor probatorio a las pruebas que se hubieren aportado durante la investigación y en la misma audiencia de ley, resolviéndose dentro de los tres días hábiles siguientes sobre la responsabilidad o inexistencia de ésta, mediante la emisión de una resolución que podrá ser :

- Condenatoria
- Absolutoria
- De abstención de sancionar

En cuanto a la resolución condenatoria, ésta desde luego traerá aparejada la imposición de una sanción administrativa, pero que por sus efectos algunas de ellas afectan su situación laboral, siendo dichas sanciones las siguientes:

ARTICULO 53

Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión
- IV. Destitución del puesto;
- V. Sanción económica; e
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños -

y perjuicios, será de seis meses a tres años si el monto de aquéllos no excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de tres años a diez años si excede de dicho límite.

En cuanto a la imposición de las sanciones contempladas en las fracciones I, II y V no existe ningún procedimiento especial para su aplicación, con relación a los trabajadores de base tal como lo prescribe el artículo 56 de la Ley de Responsabilidades, pues las mismas serán aplicadas por el superior jerárquico.

Si además del resultado del procedimiento administrativo, se deduce que también procede la aplicación de una sanción económica, por haber existido un daño al Erario Federal, dicha sanción se impondrá en términos de los artículos 64 y 75 de la Ley Federal de Responsabilidades, donde se establece que las sanciones económicas constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal y se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, teniendo la prelación prevista para dichos créditos, sujetándose en todo a las disposiciones en esta materia.

Lo anterior implica, que la imposición de las sanciones económicas serán independientes de las demás previstas por el artículo 53 del ordenamiento a que nos hemos venido refiriendo.

El problema surge al tratar de imponer las sanciones consistentes en suspensión, destitución e inhabilitación a los trabajadores de base, que de acuerdo a nuestra Carta Magna en primer término y en segundo a la Ley de-

Responsabilidades en sus artículos 56 fracción II y 75 segundo párrafo, quedan sujetos a las leyes respectivas, que en el caso viene a ser la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Al quedar los servidores públicos de base sujetos a otro ordena — miento, obviamente quedan sujetos a otro procedimiento con diferentes términos y prescripciones, y dándosele a la resolución emitida el carácter de dic tamen para que de acuerdo a la Ley Federal Burocrática, se demanden ante la autoridad competente que en este caso resulta ser el Tribunal Federal de Con ciliación y Arbitraje, como lo estudiaremos más adelante.

Podemos señalar que si la destitución es resuelta por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sin haber sido precedida por el procedi miento administrativo, dicha resolución tiene sólo el carácter rescisorio de una relación contractual, es decir, de la relación laboral entre el Estado y el servidor público, por lo que no es inscrita en el Registro de Servidores Públicos Sancionados. En cambio, aquél que es dictado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o por las contralorías internas de los diversos organismos y entidades o por los tribunales laborales, pero — siempre y cuando su excitación se debió a la previa substanciación del proce dimiento administrativo, no constituye una mera rescisión de la relación con tractual laboral, sino una auténtica imposición de sanciones quedando in scri ta en el Registro de Servidores Públicos Sancionados e inhabilitados, según sea el caso.

Es importante que retomemos el punto de prescripción que señalamos en párrafos anteriores, pues como veremos al pasar a nuestro siguiente punto,

existe una gran diferencia en cuanto a términos manejados por la Ley de Responsabilidades y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, - lo cual crea una serie de problemas al momento de demandar ciertas sanciones para que surtan sus efectos ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje por ser éste el órgano competente y tratar de no violar sus derechos - laborales de los trabajadores al servicio del Estado, disponiendo al respecto el ordenamiento citado en primer término lo siguiente:

ARTICULO 78

Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta Ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

I. Prescribirán en tres meses si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero. El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo; y

II. En los demás casos prescribirán en tres años

Tal vez, al analizar el artículo antes citado, pensemos que los términos manejados resultan ser considerables para llevarse a cabo un procedimiento, pero lo cierto es, que en cuanto a que la conducta irregular conlleva un daño que excede diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, efectivamente el término resulta ser lo bastante amplio pa

ra no prescribir las facultades para imponer las sanciones respectivas, pero en cambio, el problema surge cuando la conducta es lo suficientemente grave, como por ejemplo el intervenir en la adjudicación a algún proveedor que haya concursado en una licitación sin cumplir con los requisitos establecidos y - del que se desprenda un beneficio para el servidor público, pero sin que se pueda determinar el daño, o bien éste no existió, entonces la prescripción - se da en tres meses y que en muchos de los casos debido a las cargas de trabajo de las autoridades que conocen de los asuntos, se dejan de aplicar las sanciones correspondientes al hacer valer dicha prescripción los trabajadores afectados.

Por otro lado, en cuando a ambos plazos manejados por el artículo-78 de la Ley de Responsabilidades, al tratarse de aplicar ciertas sanciones como son: la suspensión, la destitución e inhabilitación, tal como lo puntualizamos en párrafos anteriores, los plazos varían para hacer valer las facultades del Estado (patrón) ante la autoridad competente y que surtan efectos dichas sanciones, y como veremos más adelante los plazos contemplados en la ley burocrática resultan ser menores, lo que trae como consecuencia la imposibilidad de la imposición de dichas sanciones al pretender agotar el procedimiento previsto por ambos procedimientos.

En cuanto a las resoluciones absolutorias, consideramos que las mismas no tiene mayor explicación que, el de ser aquellas en las cuales fueron desvirtuadas, o bien, justificada la conducta del servidor público durante la audiencia de ley mediante los medios probatorios idóneos, por lo cual se le exime de cualquier responsabilidad derivada de la queja o denuncia, --

sin que ésto quiera decir que se le exenta de cualquier responsabilidad que resultare de otros actos.

Finalmente, por lo que se refiere a las resoluciones de abstención de sancionar, éstas encuentran su fundamento en el artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que preceptúa lo siguiente:

La dependencia y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Podemos señalar que evidentemente esta resolución viene a ser una resolución absolutoria.

La resolución de abstención de sancionar debe reunir ciertos requisitos importantes, ya que como vemos aun cuando no existe la imposición de alguna sanción, en cambio, sí existe la infracción a la ley, por lo que destacaremos tales requisitos.

- abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez.

- cuando se estime pertinente, justificando la causa, - que los hechos no revistan gravedad ni constituyan delito.
- cuando lo ameriten los antecedentes del infractor.
- cuando el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Por lo que hace al primer punto, consideramos que es acertado, ya que no sería justo manchar el expediente personal de un trabajador que tenga tal vez veinte años de servicio, por alguna situación intrascendental, pero que tampoco serán solapados en lo sucesivo más infracciones por insignificantes que éstas parezcan.

Respecto al siguiente punto, creemos que es éste el de mayor importancia, por la diversidad de criterios y puntos de vista de quienes están facultados para la aplicación de la ley, pues tendríamos que establecer parámetros para señalar qué constituye un hecho grave, pues respecto a si tal hecho es un delito, no existe ningún problema, y por otro lado el problema de qué podemos considerar como pertinente y como justificante.

Cuando hablamos de antecedentes del infractor, podemos pensar en - que si éste ha sido reincidente, o bien, no sólo que se le haya sancionado - con anterioridad, sino que tenga antecedentes negativos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

En cuanto al último punto relativo al monto del daño causado, cree

mos que por lo obvio que resulta no requiere de mayor explicación.

Una vez emitida la resolución que da por concluido el procedimiento administrativo disciplinario, ésta surtirá sus efectos al momento de ser notificada tratándose de empleados de confianza, pero en cuanto a los trabajadores de base la suspensión y destitución, tal como lo dispone el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se sujetarán a lo establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

De acuerdo al propio ordenamiento que prevé y dispone la aplicación del procedimiento administrativo disciplinario, así como de las sanciones respectivas, en su artículo 71 encontramos un medio de impugnación denominado recurso de revocación el cual es obligatorio agotar, tratándose de resoluciones emitidas por el superior jerárquico antes de pretender promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, como otro medio de impugnación previsto también en el mismo ordenamiento en su artículo 70; en cuanto al recurso de revocación, éste es optativo tratándose de resoluciones dictadas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Respecto al recurso de revocación, éste deberá ser interpuesto con forme a lo señalado por el artículo a que hicimos referencia con anterioridad, siendo, que deberá ser presentado dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida, ante la propia autoridad que la emitió.

Dicho recurso deberá sujetarse a las siguientes normas:

Artículo 71

Las resoluciones que dicte el superior jerárquico, en las que imponga sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante recurso de revocación, que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

I. Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir;

II. La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

Las pruebas admitidas se desahogarán en un plazo de cinco días que a solicitud del servidor público o de la autoridad, podrá ampliarse una sola vez por cinco días, más; y

III. Concluido el período probatorio, el superior jerár

quico emitirá resolución en el acto, o dentro de los -- tres días siguientes, notificándolo al interesado.

Tal como precisamos en párrafos anteriores además del recurso que acabamos de estudiar tenemos otro medio de impugnación que es el juicio de nulidad, el cual se encuentra contemplado en el artículo 70 de la ley que hemos venido invocando y que señala:

Los sujetos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este Capítulo. Las resoluciones anulatorias dictadas por ese tribunal, que causen ejecutoria, tendrán el efecto de restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

Consideramos de gran importancia señalar e incluso transcribir lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley de Responsabilidades, debido a la confusión que el mismo podría crear con respecto a lo que señalamos en algún momento, en cuanto a agotar primeramente el recurso de revocación y posteriormente el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El servidor público afectado por las resoluciones administrativas de la Secretaría podrá optar entre interpo-

ner el recurso de revocación o *impugnarles* directamente-
ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La resolución que se dicte en el recurso de revocación -
será también *impugnable* ante el Tribunal Fiscal de la Fe-
deración.

Podemos constatar que en primer término se refiere a resoluciones-
emitidas por la Secretaría únicamente, por lo que sólo en esos casos es opta
tivo para el servidor público agotar previamente al juicio de nulidad, el re
curso de revocación.

Por otro lado, consideramos que en virtud de que, en contra de las
resoluciones emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación, sólo le queda
como único recurso el de amparo al servidor público, pero tomando en cuenta-
el principio de definitividad que rige a este juicio de garantías, es que de
ben agotarse tanto el recurso de revocación en principio, y posteriormente -
el juicio de nulidad.

Para concluir con los recursos a que tienen como derecho estos tra-
bajadores diremos que finalmente sólo quedaría por agotar, el recurso de re-
visión ante la Suprema Corte.

De igual forma que la Ley Federal de Responsabilidades de los Ser-
vidores Públicos da la posibilidad de *impugnar* las resoluciones administrati
vas, mediante las que se imponen las sanciones respectivas, también da facul
tad a la Secretaría y al superior jerárquico, de *impugnar* aquellas resolucio

nes absolutorias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, por lo - que nos permitimos transcribir el artículo respectivo.

Artículo 74

Las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárquico.

Con respecto a lo anterior, el autor José Luis Soberanes Fernández señala que:

... Contra la sentencia de este último procede, si son absolutorias (propia de anulación), el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, que puede ser interpuesto por la Secretaría de la Contraloría o por el superior jerárquico; sin embargo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos debió precisar más respecto de su procedencia, de acuerdo con el texto del inciso I, pfo. tercero del Art. 104 de la Constitución, y no dejarlo en forma tan vaga como lo hace el Art. 74 de esa ley. (75)

En virtud de lo antes transcrito, consideramos de suma importancia y para mayor claridad citar y transcribir el precepto constitucional antes referido.

75.- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Tomo VII Rep-Z, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1984, p. 52

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

1.- De todas las controversias

.

Las leyes federales

.

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo 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.

Es de esta forma como se llega al final de todo un procedimiento derivado del incumplimiento a las obligaciones a que están sujetos los trabajadores al servicio del Estado, pero que como veremos en el siguiente punto, también quedan sujetos a otras disposiciones y normas.

4.2. DIFERENCIAS EN LA APLICACION DE LA SUSPENSION Y DE LA DESTITUCION, RESPECTO DE LOS TRABAJADORES DE BASE

Como advertimos al estudiar en capítulos anteriores, los trabajadores al servicio del Estado denominados también servidores públicos, quedan sujetos en cuanto a su actuación por una parte a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y por otra a la Ley Federal a los Trabajadores al Servicio del Estado, encontrando su fundamento en el artículo 123

apartado "B", fracción XII que ordena: "Los conflictos individuales, colectivos e intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo previsto en la Ley Reglamentaria".

En seguida y sólo como referencia señalaremos que dicho precepto habla también, de que aquellos conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ahora bien, ya que hemos hablado en el punto que antecede sobre las sanciones a que se hacen acreedores los trabajadores al servicio del Estado, por incumplimiento a las obligaciones preceptuadas en la Ley de Responsabilidades y que acarrea la responsabilidad administrativa, tal como pudimos apreciar, no existe ningún problema para la aplicación de ciertas sanciones como el apercibimiento y la amonestación pública ambas en su doble aspecto, es decir, privada o pública.

El problema lo encontramos al pretender aplicar las sanciones consistentes en suspensión, destitución e inhabilitación, pues consideramos que en virtud de que dichas sanciones afectan la relación laboral de estos trabajadores, es que tienen un tratamiento especial por así decirlo para su aplicación.

De acuerdo a la propia Constitución en su artículo 123, apartado - "B", fracción IX se ordena que: "Los trabajadores sólo podrán ser suspendi - dos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

Por otro lado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servido - res Públicos en su artículo 56, en sus fracciones II y V dispone:

II. La destitución del empleo, cargo o comisión de los - servidores públicos, se demandará por el superior jerár - quico de acuerdo con los procedimientos consecuentes - con la naturaleza de la relación y en los términos de - las leyes respectivas.

V. La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo - o comisión en el servicio público será aplicable por re - solución jurisdiccional, que dictará, el órgano que co - rresponda según las leyes aplicables;

Más adelante, en su artículo 75, segundo párrafo señala: "Tratádo se de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se su - jetarán a lo previsto en la ley correspondiente".

Como podemos observar los trabajadores públicos denominados de ba - se de alguna manera encuentran protección en cuanto a su estabilidad en el - empleo, cargo o comisión que desempeñan.

De la misma manera en que la Ley de Responsabilidades cuenta con -

código de conducta en su artículo 47, la Ley Federal Burocrática ordena en su artículo 44 las obligaciones de estos trabajadores de la siguiente forma:

Son obligaciones de los trabajadores:

- I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado, -
sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes -
y reglamentos respectivos;
- II. Observar buenas costumbres dentro del servicio;
- III. Cumplir con las obligaciones que les impongan las -
Condiciones Generales de Trabajo;
- V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su
seguridad y la de sus compañeros;
- VI. Asistir puntualmente a sus labores;
- VII. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los
edificios o lugares de trabajo; y
- VIII. Asistir a los Institutos de Capacitación, para me
jorar su preparación y eficiencia.

De lo anterior, podemos resaltar la manera en que este ordenamiento se interrelaciona con otras disposiciones y normas, específicamente en sus fracciones I y III, donde se da cabida a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En seguida la Ley Burocrática nos habla sobre las causas que origi
nan la suspensión temporal del servidor público y que son:

Artículo 45. La suspensión temporal de los efectos del-

nombramiento de un trabajador no significa el cese del mismo.

Son causas de suspensión temporal:

I. Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajan con él, y

II. La prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que, tratándose de arresto, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelva que debe tener lugar el cese del trabajador.

Los trabajadores que tengan encomendado manejo de fondos, valores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por sesenta días por el titular de la dependencia respectiva, cuando apareciera alguna irregularidad en su gestión mientras se practica la investigación y se resuelve sobre su cese.

Podemos decir que aquí, la suspensión más que como una sanción, -- aparece como una medida cautelar equiparable a la prevista en el artículo 64 fracción IV de la Ley de Responsabilidades que dispone:

IV. En cualquier momento, previa o posteriormente al ci
tatorio al que se refiere la fracción I del presente ar

título, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría ha rá constar expresamente esta salvedad.

Por otra parte, en cuanto al término establecido para dicha suspensión temporal, existe una gran diferencia entre ambos ordenamientos de aplicación, por si quisieramos tomar ambas como medidas disciplinarias, pues -- mientras que la Ley Burocrática establece un plazo no mayor de sesenta días, la Ley de Responsabilidades ordena:

Artículo 56

Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

I. El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico.

Si pretendiéramos tomar a las dos como sanción, violaríamos lo estipulado en la Ley Burocrática, al aplicar una suspensión por tres meses -- siendo éste el plazo máximo que contempla la Ley de Responsabilidades.

Consideramos importante señalar que además el término de 60 días --

de que habla de la Ley Burocrática, no significa que durante ese tiempo se -
deban concluir las investigaciones o procedimientos que lleven a la comproba
ción de la falta, pues las mismas pueden exceder dicho plazo, pero en cambio
es cierto, que el trabajador no puede permanecer suspendido por un plazo ma-
yor al establecido, tal como se sostiene en la siguiente Jurisprudencia:

ARTICULO 45 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL -
SERVICIO DEL ESTADO. INTERPRETACION DEL PARRAFO FINAL -
DEL. El párrafo final del artículo 45 de la Ley Federal
de los Trabajadores al Servicio del Estado no establece
limitación alguna acerca del tiempo de duración de las-
investigaciones practicadas en relación a irregularida-
des atribuidas a los trabajadores del Estado, pues el -
término de 60 días establecido en ese precepto se refie
re al máximo del período de suspensión imponible a los-
trabajadores que tengan encomendado manejo de fondos, -
valores o bienes; es decir, el límite señalado se refie
re concretamente a suspensión, no a la práctica de las-
investigaciones administrativas, máxime que no constitu
ye excepción al lapso de cuatro meses establecido en el
artículo 113 del mismo Ordenamiento para disciplinar --
las faltas cometidas por los trabajadores.

Informe del Presidente de la H. Suprema Corte de Justi-
cia de la Nación, de 1977, Cuarta Sala, pág. 961. (Ejecutoria)

Una vez que ya hemos analizado lo relacionado con la suspensión --
contemplada en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y-
que encontramos una gran diferencia en cuanto al carácter que como sanción -
tiene en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pa-

saremos a hablar ahora de la destitución o cese de los empleados públicos como resultado de una responsabilidad administrativa y que por sus efectos dá por terminada la relación laboral entre el trabajador y el Estado.

De esta manera la Ley burocrática señala las causas por las que podrá ser cesado, y dejar de surtir efectos el nombramiento del trabajador sin responsabilidad para el titular de la dependencia, por las siguientes causas:

Artículo 46

Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa.

En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

I. Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señelen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva.

II. Por conclusión del término de la obra determinantes de la designación;

III. Por muerte del trabajador;

IV. Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;

V. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los casos siguientes:

- a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.
- b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.
- c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.
- d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.
- e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.
- f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.
- g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores.
- h) Por concurrir, habitualmente al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.
- i) Por falta comprobada de cumplimiento de las Condiciones Generales de Trabajo de la dependencia respectiva.

j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia -
ejecutoria.

En los casos a que se
.

Como podemos advertir en cuanto a las primeras cuatro fracciones -
del artículo antes transcrito, dan lugar a la terminación de los efectos del
nombramiento de manera forzosa y en forma unilateral por el titular de la de
pendencia.

Por otro lado, podemos darnos cuenta que la fracción V en sus di -
versos incisos contempla lo que propiamente podríamos denominar faltas admi -
nistrativas, ya que incluso si retomamos aquéllas causas que se mencionan en
el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades, veríamos que algunas de las -
causales señaladas en la Ley Burocrática encuadran en el otro ordenamiento -
en mención.

Lo importante es que resaltemos que dichas causas previstas en la
fracción V del ordenamiento invocado, así como las mencionadas en el artícu -
lo 47 de la Ley de Responsabilidades, deberán hacerse valer para la termina -
ción de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Concilia -
ción y Arbitraje, por ser ésta la autoridad competente.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha conside -
rado que si por alguna circunstancia el titular de la dependencia no hiciere
valer dichas causales ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje -
para obtener su autorización para la destitución o cese, pero en cambio, hace valer

dichas causales en vía de excepción, este Tribunal no puede negarse a estimarlas, tal como apreciaremos en las siguientes Jurisprudencias:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO; CESE DE LOS, SIN -
AUTORIZACION DEL TRIBUNAL DE ARBITRAJE. Cuando el titular de una dependencia burocrática expone por vía de excepción las causas que motivaron el cese de un trabajador del Estado, El Tribunal de Arbitraje, no puede negarse a estimarlas, aunque no haya acudido al mismo para obtener su resolución previamente al cese, porque semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordenamiento legal.

Apéndice el Semanario Judicial de la Federación de 1975
Cuarta Sala, Pág. 256. (Jurisprudencia 270).

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS, SIN -
AUTORIZACION DEL TRIBUNAL DE ARBITRAJE. SALARIOS CAIDOS
La inobservancia de la obligación del titular de una dependencia burocrática de acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para obtener resolución previamente al cese de un trabajador, se resuelve en el pago de daños y perjuicios cuando no se comprueba el motivo del cese, consistente en el pago de los salarios dejados de percibir por el trabajador, pero cuando se demuestra el motivo del cese, el trabajador no tiene derecho al pago de salarios caídos, atento a lo dispuesto en el último párrafo del inciso j) de la frac

ción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca, Volumen 46, Quinta Parte, Pág. 49. (Ejecutoria).

Si analizamos detenidamente lo establecido en tales Ejecutorias, podemos señalar que no sería necesario agotar el procedimiento establecido en la Ley Burocrática para la imposición de la destitución que como sanción-contempla la Ley de Responsabilidades, agotándose sólo el procedimiento a que se refiere este último ordenamiento, y en su caso hacerlo valer por vía de excepción.

Ya que hemos expuesto las causas por las que un trabajador público puede ser destituido o cesado, pasaremos a estudiar dos elementos que consideramos de suma importancia para que puedan darse dichas sanciones y que son; la prescripción y los requisitos del procedimiento.

Para mayor comprensión transcribiremos la definición que sobre prescripción nos da el autor Rafael de Pina Vara, siguiendo lo preceptuado por el artículo 1135 del Código Civil: "... como el medio de adquirir bienes (positiva) o de liberarse de obligaciones (negativa) mediante el transcurso del tiempo y bajo las condiciones establecidas al efecto por la Ley". (76)

De las dos formas o caracteres que adopta la prescripción, para --

76.- Supra, DICCIONARIO DE DERECHO, 9ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México 1980, p. 384.

nuestro estudio nos debe importar la prescripción negativa, -- pues es ésta la que puede hacer valer en un momento dado el ser vidor público para liberarse de sus obligaciones.

Al respecto el autor Mario de la Cueva sostiene que: -- "... de las dos formas de prescripción, en materia laboral sola mente se encuentra regulada la prescripción extintiva, también llamada negativa o liberatoria". (77)

Así tenemos que la Ley Federal de los Trabajadores al - Servicio del Estado respecto a las facultades de los funciona - rios para suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores -- prescriben en cuatro meses, contando el término desde que sean conocidas las causas, conforme a lo dispuesto por el artículo - 113, fracción II, inciso c) del ordenamiento invocado.

En cuanto a los requisitos que se deben contemplar para la imposición de las sanciones señaladas en el párrafo que ante cede, es necesario que transcribamos el artículo de la Ley Buro crática ilustrativo, que señala:

Artículo 46 Bis

Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del -

77.- Supra, EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, Tomo I, 7ª ed., Ed. Po -- rruá 1981, p. 593

artículo anterior, el Jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical.

Si a juicio del titular procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán, como instrumentos base de la acción, el acta administrativa y los documentos que, al formularse, ésta se hayan agregado a la misma.

Una vez que ya tenemos los dos elementos que de alguna manera regirán nuestro procedimiento laboral y que son la prescripción de cuatro meses, y por otro lado el requisito de procedibilidad consistente en el levantamiento de un acta administra

tiva, podemos analizar las problemáticas derivadas de ambos puntos, así como las contraposiciones de los procedimientos previstos en la Ley Burocrática y en la Ley de Responsabilidades.

Si los trabajadores al servicio del Estado quedan sujetos a dos ordenamientos diferentes, con términos distintos, nos preguntamos de qué manera se cumplen con los dos, sin infringir ningún precepto y sin dejar de aplicarlos y más aún, sin violar los derechos laborales de estos empleados públicos.

Pues bien, mientras que la Ley de Responsabilidades nos habla en su artículo 78 de dos términos para la prescripción, - dependiendo de que el daño no sea estimable en dinero, o bien, - no exceda de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, estableciendo para estos casos un término de tres meses, mientras que en aquellos casos en que exceda dicho monto el plazo de prescripción será de tres años.

Si nos encontramos en el primer supuesto del párrafo, - anterior, pensamos que no hay mayor problema puesto que el término de prescripción que se maneja no excede al previsto en el artículo 113, fracción c) de la Ley Burocrática y que además estamos frente a una falta mínima que conforme a la Ley de Responsabilidades, tal vez la sanción no sea de las que requieran un procedimiento distinto al de dicho ordenamiento por no afectar a fondo la situación laboral del trabajador público.

El problema lo encontramos en aquellas faltas que de inicio parecen ser de gran relevancia y gravedad y que en algunos casos el daño estimable pueda exceder de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, pero que en el primer momento no se cuenten con los elementos necesarios para demostrar la responsabilidad del servidor público, y por lo tanto se tengan que llevar a cabo diversas diligencias para su comprobación y demandar la destitución o cese del trabajador ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Una vez que ya conocemos el procedimiento a seguir de acuerdo a la Ley de Responsabilidades, expondremos de manera generalizada el procedimiento previsto por la Ley Burocrática ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, contemplado en el artículo 127-Bis de este ordenamiento:

El procedimiento para resolver las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se desarrollará en la siguiente forma:

I. La dependencia presentará por escrito su demanda, acompañada del acta administrativa y de los documentos a que se alude en el artículo 46-Bis, solicitando en el mismo acto el de

sahogo de las demás pruebas que sea posible -
rendir durante la audiencia a que se refiere-
la siguiente fracción;

II. Dentro de los tres días siguientes a la
presentación de la demanda se correrá trasla-
do de la misma al demandado, quien dispondrá-
de nueve días hábiles para contestar por es -
crito, acompañando las pruebas que obren en -
su poder, señalando el lugar o lugares en donde
de se encuentren los documentos que no posea,
para el efecto de que el Tribunal los solici-
te, y proponiendo la práctica de pruebas du -
rante la audiencia a la que se refiere la --
fracción siguiente; y

III. Fijados los términos de la controversia
y reunidas las pruebas que se hubiesen presentado, con-
la demanda y la contestación, el Tribunal citará a una-
audiencia que se celebrará dentro de los 15 días si --
guientes de recibida la contestación, en la que se desa
hogará pruebas, se escucharán los alegatos de las par -
tes y se dictarán los puntos resolutivos del laudo, que
se engrosará dentro de los cinco días siguientes a la fe
cha de la celebración de la audiencia, salvo cuando a juicio

del Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias para mejor proveer, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo y una vez desahogadas se dictará el laudo dentro de quince días.

Ahora bien, si analizamos detenidamente los artículos 46, 46 Bis y 127 Bis de la Ley Burocrática, podemos darnos cuenta que para la presentación de la demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para la destitución o cese de un trabajador público de base, es necesario agregar a dicha demanda las actas administrativas necesarias incluyendo las de testigos, así como la documentación soporte.

Si consideramos que las pruebas que se tienen en los primeros momentos en que se conoce la conducta irregular, son suficientes para demostrar su responsabilidad, y ésta es lo suficientemente grave para solicitar su destitución, consideramos que no hay mayor problema para demandar su cese ante la autoridad competente.

De acuerdo al párrafo anterior y en concordancia con lo preceptuado en el artículo 116 de la Ley Burocrática, con la presentación de la demanda quedará interrumpida la prescripción.

Pero en cambio, cuando se tiene conocimiento de la conducta irregular de un trabajador, pero no se cuenta en esos momentos con las pruebas necesarias para demostrar su responsabilidad ya sea porque la documentación ha sido sustraída con anterioridad al inicio de la investigación, y sólo se tengan presuncionales, por lo que no es factible presentar la demanda ante -

el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, en cambio, es conveniente agotar el procedimiento administrativo previsto en el artículo 64 de la Ley de Responsabilidades, para tratar de obtener las pruebas necesarias.

Retomando un poco lo que señalamos en párrafos anteriores, la diferencia de términos en cuanto a prescripción es totalmente distinta, por lo que quizás al contarse ya con las pruebas suficientes, no se haya cumplido con el término de prescripción contemplado en la Ley de Responsabilidades -- por ser más amplio, pero en cuanto al término previsto en la Ley Burocrática sí haya concluido, y ya no sería posible demandar la destitución del servidor público.

Como podemos darnos cuenta el problema estriba en cuanto a los términos de prescripción contemplados en ambos ordenamientos, y aún más cuando analizamos las diversas ejecutorias que al respecto ha emitido la Suprema Corte de Justicia en las que observamos, que no existen criterios uniformes sobre el momento en que debe empezar a computarse el término previsto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En relación a lo antes señalado nos daremos cuenta como mientras que en algunas ejecutorias el término de cuatro meses debe empezar a computarse a partir de la fecha de terminación de la investigación administrativa; otras sostienen que no basta que concluya la investigación sino que el término prescriptorio corre desde que el titular o el órgano que tenga atribuciones legales para dictar sanciones tenga conocimiento de los hechos; y otras más disponen que la investigación administrativa no puede, salvo casos debidamente justificado por la naturaleza de las diligencias, prolongarse por --

más tiempo del término prescriptorio de cuatro meses.

Para mayor ejemplaridad nos permitiremos transcribir algunas de dichas ejecutorias como lo son:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, PRESCRIPCIÓN DE -
 LAS ACCIONES PARA CESAR, SUSPENDER, O DISCIPLINAR A LOS.
 DEBE AGOTARSE LA INVESTIGACION ADMINISTRATIVA. Es hasta
 la fecha en que el titular tiene certeza de que el tra-
 bajador cometió la falta, cuando está en posibilidad de
 tener los datos necesarios para ejercer o no las ac-
 ciones derivadas de la Ley Federal de los Trabajadores-
 al Servicio del Estado que, en su artículo 113, frac -
 ción II, inciso c), expresa que en cuatro meses prescri-
 be la facultad de los funcionarios para suspender, ce -
 sar o disciplinar a sus trabajadores y, ésto sólo acae-
 ce cuando ha agotado la investigación administrativa --
 respectiva, la que resulta benéfica a los trabajadores,
 pues con ello se les dan amplios márgenes para su defen-
 sa.

Semanario Judicial de la Federación, Séptima época, Vo-
 lumen 10, Quinta parte, pág. 68

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS. PRES -
 CRIPCIÓN DE LA ACCION DE AUTORIZACION. COMPUTO DEL TERMI
 NO. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del -
 Estado establece en su artículo 113, fracción II, inci -

so c), que prescribe en cuatro meses la facultad de los funcionarios para suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores, contando el término desde que sean conocidas las causas, conforme al precepto legal citado, no puede considerarse que la prescripción comenzará a correr desde que el Departamento Jurídico de la dependencia respectiva tenga conocimiento de las faltas en que incurrió el trabajador, porque si tales actos ya fueron del conocimiento del superior inmediato de aquél, como se señala por la Ley que la prescripción comenzará a correr a partir de que el departamento jurídico de cada dependencia pueda ejercitar la acción correspondiente, sino desde que los funcionarios conozcan de ellas, la acción que se ejercite con posterioridad al término de cuatro meses, tomando en consideración la fecha en que el superior jerárquico del trabajador conoció de los hechos, se considerará prescrita.

Semanario Judicial de la Federación, Séptima época, Volumen 50, Quinta parte, pág. 30. (Ejecutoria).

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PRESCRIPCIÓN. LAS GESTIONES ADMINISTRATIVAS ANTE EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA, NO LA INTERRUMPEN. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 116 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la prescripción se interrumpe solamente con la presentación de la demanda --

respectiva ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, o cuando la persona a cuyo favor corre la -- prescripción reconoce, por escrito o por hechos indudables, el derecho de aquella contra quien prescribe. En esa virtud, no estando comprendidas en dicho precepto -- las gestiones administrativas que el trabajador haga ante el Titular de la dependencia, no interrumpen la prescripción.

Semanario Judicial de la Federación, Séptima época Volumen 46, Quinta parte, pág. 60.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DESPIDO. PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO PARA EFECTUARLO. El derecho del patrón para efectuar el despido de un trabajador comienza a correr cuando concluye la investigación e investigaciones que sea necesario efectuar para determinar la responsabilidad en que el trabajador haya incurrido.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, de 1975, Cuarta Sala, pág. 257. (Jurisprudencia N° 272).

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, COMPUTO DE LA PRESCRIPCIÓN EN LOS CASOS PREVISTOS POR EL ARTICULO 113, - FRACCION II, DE LA LEY DE LOS. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 113, fracción II, inciso c), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estad

do, el término para prescripción de la acción que puede ejercitar el Estado en el caso previsto en el artículo 46, fracción V, del Ordenamiento citado, para solicitar autorización para cesar a los trabajadores sin responsabilidad para el Estado, debe computarse desde el día siguiente al de la conclusión de la investigación administrativa que se practique al efecto, ya que la finalidad perseguida con estas investigaciones, en los términos del artículo 46 bis de dicha Ley, consiste precisamente en allegar los medios de convicción para tener un conocimiento exacto de la conducta de los trabajadores y estar en condiciones de decidir si procede o no ejercitar la acción.

Informe del Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 1978, Sala Auxiliar, pág. 32. (Ejecutoria).

Tal como podemos darnos cuenta, existen serias lagunas por no llamarles contradicciones respecto al momento en que debe empezar a computarse la prescripción, pues mientras que algunas salas de la corte sostienen que es necesario agotar una etapa de investigación, otras sostienen lo contrario, y efectivamente la ley es específica al señalar en su artículo 113, fracción II, inciso c), que el término se contará desde el momento en que sean conocidas las causas.

Consideramos que lo más acertado es agotar la llamada investigación administrativa sin que ésta quede comprendida dentro del término prescriptorio, y así agotarse el procedimiento administrativo disciplinario previsto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para allegarse como se señala en una de las jurisprudencias anotadas, de los medios de convicción, y poder determinar la responsabilidad o no, del servidor público.

Si bien es cierto, que durante el procedimiento seguido ante el -- Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, podrán ofrecerse y desahogarse las pruebas con que se cuenten, también es cierto, que de no contarse en los momentos procesales adecuados con dichas pruebas no será posible la destitución o cese del trabajador, y en cambio si llevamos a cabo en primera instancia el procedimiento disciplinario contemplado en la Ley de Responsabilidades quizás sea más largo el tiempo para obtener pruebas, y aun cuando hayan prescrito las facultades para cesar al trabajador, por lo menos se le pueda imponer alguna de las demás sanciones que prevé este último ordenamiento en su artículo 53.

Por otro lado, como lo mencionamos en algún párrafo del presente capítulo, la destitución o cese de un trabajador público impuesta por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sin haber sido precedido por el procedimiento de la Ley de Responsabilidades, sólo tendrá el carácter recisorio de una relación contractual y no de una sanción.

Del mismo modo es conveniente que destaquemos lo mencionado en la segunda Jurisprudencia, con relación a que la prescripción deberá correr des

de el momento en que sean conocidas las causas sin importar si el Departamento jurídico ha tenido conocimiento de los hechos, lo cual consideramos ilógico, pues de ser así, no tendrían ninguna razón de ser y existir para la vida jurídica la especificación de órganos, funciones y facultades.

Por último, en cuanto a este punto diremos que por lo que respecta a la sanción denominada inhabilitación, cuando al trabajador se le sigue un procedimiento una vez que ha dejado su empleo, cargo o comisión no habrá mayor problema pues ésta surtirá sus efectos al momento de la notificación, y cuando el trabajador se encuentra laborando, es lógico que se le deba separar en primer lugar de su empleo a través de la destitución o cese del cual ya conocemos el procedimiento a seguir, sin que con ésto pensemos que se aplican dos sanciones por una misma conducta, pues de no ser así, sólo estaríamos hablando de una suspensión, que no le impediría continuar laborando en el mismo cargo o empleo al servidor público al concluirse el término..

4.2.1 GARANTIAS LABORALES DE LOS EMPLEADOS DE BASE.

Al hablar de garantías no debemos olvidar que no sólo como empleados públicos o como trabajadores, sino como simples ciudadanos gozamos como sabemos de garantías individuales que no son otra cosa que los derechos humanos mínimos a que tenemos derecho como individuos o personas.

..., y a este respecto, puede decirse que en materia de derechos humanos en nuestro país tenemos tres fuentes -

distintas de generación de los mismos y son, en su orden: nuestra Constitución Política en el capítulo correspondiente a las garantías individuales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana sobre Derechos humanos, llamada Pacto de San José. (78)

De lo anterior, podemos señalar que independientemente de la posición que el individuo en particular tenga dentro de una organización socio-jurídica, es una persona, y por lo tanto le corresponden los derechos que nuestras leyes reconocen.

Tal como lo señalamos en párrafos anteriores, nuestra Carta Magna reconoce y consagra dichas garantías individuales, y que para nuestro estudio es necesario analizar aquella garantía consagrada en el artículo 13 de nuestro ordenamiento supremo, y que a la letra dice:

Nadie puede ser juzgado por leyes privadas ni por, tribunales especiales,

.....

Aquí encontramos un importante principio denominado igualdad de todos los hombres ante la ley y ante los tribunales. "Es perfectamente conocida la génesis de este principio que fue uno de los emergidos con motivo de la Revolución Francesa de 1789 y, esencialmente, consiste en que frente a la

78.- Lic. Sergio Vela Treviño y otros, LOS DERECHOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, Revista Mexicana de Justicia 87, Ed. P.G.R., P.G. J.D.F. E INACIPE N° 3, Vol. V, Julio-Septiembre, México 1987, p. 89

ley todas las personas tienen la misma calidad y jerarquía y deben recibir idéntico tratamiento". (79)

Como expusimos no sólo nuestra Constitución Política consagra dicho principio de igualdad, pues también ha sido preocupación a nivel internacional como podemos constatarlo a través de los documentos a que nos referimos en párrafos anteriores, ya que tratándose del Pacto Internacional en el artículo 14 párrafo primero, que establece que todas las personas son iguales ante los tribunales y Cortes de Justicia, y en cuanto a la Convención a que hicimos referencia en su artículo 24 estipula que todas las personas son iguales ante la ley, y en consecuencia, tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley.

Al respecto consideramos que dicho principio de igualdad ante la ley, no se viola dependiendo desde el punto de vista con que se vea, pues como hemos venido estudiando a diferencia de los servidores públicos de confianza, los empleados de base están sujetos a un tribunal especial además de las autoridades a que están sujetos como el resto de los trabajadores públicos.

Sólo podríamos pensar que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es un tribunal previamente establecido, y no creado exprofeso para conocer de ciertos casos y por no señalar que se trata de un tribunal especial, lo llamaríamos tribunal especializado.

79.- Lic. Sergio Vela Treviño y otros, LOS DERECHOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Revista Mexicana de Justicia 87, Ed. P.G.R., P.G.J.D.F. e INACIPE- N° 3 Vol. V., Julio-Septiembre, México 1987, pág. 89

Pero volviendo a retomar, el que sólo aquellos trabajadores denominados de base cuentan con tribunal especial o especializado, nos percatamos de la infracción a dicho principio pues en virtud de la categoría del servidor público se le otorgan más derechos, e incluso quedan protegidos por --- otros ordenamientos como lo es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, mediante la que se les otorga a estos trabajadores derechos adicionales con relación a los trabajadores denominados de confianza, como es el derecho a formar parte de un sindicato al señalar lo siguiente:

Artículo 68.

En cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurran varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario.

Artículo 69.

Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados.

Este derecho que como ya señalamos, podríamos llamar adicional para los servidores públicos de base, consideramos que resulta injusto, pues mientras que el resto de los trabajadores no cuentan siquiera con un ordenamiento que les otorgue garantías adicionales a las que como individuo o persona tienen, desafortunadamente dentro de nuestra Administración Pública la función que tienen dichas asociaciones no es la más indicada para una buena -

administración.

Aun cuando no profundizaremos sobre la eficiencia con que actúan los sindicatos dentro de nuestra Administración Pública por no ser tema de nuestro estudio, si creemos conveniente mencionar que actualmente y en la gran mayoría de los casos, el trabajador aprovecha este derecho para actuar dentro de sus labores con irresponsabilidad, ineficiencia e indiferencia, y que finalmente son la imagen de una mala administración, sirviendo estas asociaciones como solapadoras de malos trabajadores, por lo que actualmente al referirnos a los empleados públicos, nos referimos con el vocablo despectivo de "burocratas".

Por lo que hace al principio de desigualdad ante la ley, encontramos otras discrepancias pero dentro del ámbito penal, y concretamente en el Título Décimo del Código Penal para el Distrito Federal en materia del orden común, y para toda la República en materia federal, por ser este título el que contiene las normas aplicables para los casos de delitos cometidos por servidores públicos.

Aquí encontramos una desigualdad más en contra de los empleados de confianza, pues dicha categoría constituye la agravación de la pena al establecerse en el citado ordenamiento lo siguiente:

Artículo 213.

Para la individualización de las sanciones previstas en este título, el juez tomará en cuenta, en su caso, si el servidor público es trabajador de base o funcionario

o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, -- sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

Destacamos que la parte donde la norma del Código Penal crea un principio notorio de desigualdad está en el último párrafo, a partir del enunciado que establece que sin perjuicio de la aplicación de las reglas generales para la individualización de la pena, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a agravación de la pena. (80)

Podemos percatarnos como se van dando más desigualdades frente a la ley.

El sistema de responsabilidad en el servicio público trata de salvaguardar los derechos laborales del trabajador pero sólo de aquél que tiene la categoría de base, pues son éstos los que contemplan otras normas específicas como lo señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que dispone:

Artículo 47

Todo servidor público tendrá las siguientes obligacio -

80.- Lic. Sergio Vela Treviño, Op. cit., pág. 91 y 92

nes para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas:

En cuanto a los servidores públicos de base, la instrumentación -- del procedimiento administrativo crea una desigualdad más, pues mientras que para estos empleados es una instancia aparte en la que podrán probar su inocencia, para el resto de los trabajadores dicho procedimiento administrativo en su única instancia.

Para los trabajadores de base la resolución que recae al final del procedimiento administrativo, no menoscaba el ejercicio de los derechos laborales de dichos servidores públicos, ya que ésta no los priva de tales derechos, sino que constituye el inicio para demandar ante los tribunales del -- trabajo que correspondan, el cese o destitución del servidor público responsable, apegándose a las leyes de la materia.

CAPITULO V

LAS SANCIONES Y SUS EFECTOS

5.1. AUTORIDADES COMPETENTES PARA LA IMPOSICION DE LAS SANCIONES A SERVIDORES PUBLICOS DE CONFIANZA.

Tratándose de servidores públicos de confianza tal como hemos venido señalando, sólo quedan sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esto es en cuanto a su actuación dentro de la Administración Pública.

La desviación de dicha conducta como sabemos, da origen al fincamiento del procedimiento administrativo disciplinario, en virtud de la responsabilidad administrativa, llegándose finalmente a la emisión de una resolución mediante la que se realiza la imposición de las sanciones correspondientes.

De igual forma, hemos visto cómo sólo algunas de estas sanciones, afectan la esfera laboral de dichos trabajadores tal como la suspensión y la

destitución del empleo, cargo o comisión.

En cuanto a los órganos que pueden intervenir en la determinación de las responsabilidades administrativas son básicamente cuatro: las unidades de quejas y denuncias, las contralorías internas, los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal en general y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en particular.

Respecto a las unidades de quejas y denuncias, diremos que son oficinas receptoras mediante las que se inician los procedimientos, y que dichas oficinas deben existir en todas las dependencias y entidades de la administración pública.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone lo siguiente:

Artículo 49

En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y re

sueltas con eficiencia.

En cuanto a las contralorías internas, éstas sólo se establecen en las dependencias y no así en las entidades, organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria donde actuará la contraloría interna de la dependencia en la que estén coordinados sectorialmente, tal como lo precisa la Ley de Responsabilidades al señalar:

Artículo 57

Todo servidor público deberá denunciar por escrito a - la contraloría interna de su dependencia los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

La contraloría interna de la dependencia determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará, por acuerdo del superior jerárquico, - las sanciones disciplinarias correspondientes.

En lo que respecta a las entidades, la denuncia a que - se refiere el primer párrafo de este artículo será recivida por el coordinador sectorial correspondiente.

El superior jerárquico enviará a la Secretaría copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o - cuando, en su concepto y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba conocer -

El caso o participar en las investigaciones.

Artículo 60

La contraloría interna de cada dependencia será competente para imponer sanciones disciplinarias, excepto -- las económicas cuyo monto sea superior a cien veces el salario mínimo diario del Distrito Federal, las que están reservadas exclusivamente a la Secretaría, que comunicará los resultados del procedimiento al Titular de la dependencia o entidad. En este último caso, la contraloría interna, previo informe al superior jerárquico, turnará el asunto a la Secretaría.

Como podemos darnos cuenta aquí las contralorías internas además -- de ser receptoras de las quejas o denuncias, también tienen la facultad de -- imponer las sanciones correspondientes, pero siempre previo acuerdo con su -- superior jerárquico que conforme al ordenamiento a que hemos venido haciendo referencia serán:

Artículo 48

Para los efectos de esta Ley se entenderá por Secretaría, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Para los mismos efectos, se entenderá por superior jerárquico al titular de la dependencia y, en el caso de las entidades, al coordinador del sector correspondiente, el cual aplicará las sanciones cuya imposición se --

le atribuya a través de la contraloría interna de su dependencia.

Por último, tenemos a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el más importante organismo para la aplicación de las responsabilidades administrativas a los servidores públicos, en virtud de lo expreso de su creación.

Como sabemos, es esta Secretaría la piedra fundamental del programa de renovación moral de la sociedad propugnado por el ex-presidente Miguel de la Madrid.

Podemos decir, que dicha dependencia es competente para conocer de los asuntos que no correspondan a las contralorías internas y, en cuanto a las reglas para tal competencia los artículos 56 y 58 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos las establecen.

Tratándose del apercibimiento, la amonestación, la suspensión y la destitución de servidores públicos de confianza, son impuestas por el superior jerárquico, por otro lado, la inhabilitación el mismo artículo 56 invocado, en su fracción V, lo reserva a un órgano jurisdiccional sin que sea precisado, por lo que se deja a la legislación penal.

En consecuencia decimos que a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación le corresponde la aplicación de sanciones cuyo monto sea superior al equivalente a 100 días de salario mínimo en el Distrito Federal, ya que siendo inferior la cantidad, como lo señalamos anteriormente es-

competencia de las contralorías internas.

Por último, nos referiremos a la sanción económica derivada de beneficios obtenidos, daños y perjuicios causados por incumplimiento a sus obligaciones, y que afectan al Erario Público, en donde de acuerdo al artículo 55 del ordenamiento a que hemos venido haciendo referencia, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Dicha sanción será aplicada por el superior jerárquico cuando no exceda de un monto equivalente a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y por la Secretaría cuando sean superiores a esta cantidad, conforme al artículo 56, fracción VI de la ley en comento.

Como podemos darnos cuenta, un elemento importante para determinar la competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación lo constituye el monto a que ascienden los daños y perjuicios, pues de esta manera puede determinarse quizás la gravedad de una falta o la importancia de un asunto.

Para finalizar este punto, creemos conveniente señalar que tratándose de los poderes legislativo y Judicial federales, dichos poderes establecen sus propios órganos y sistemas para poder exigir responsabilidades a sus servidores públicos.

5.2. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE, COMO UNICA AUTORIDAD COMPETENTE, TRATANDOSE DE TRABAJADORES DE BASE.

Empezaremos por señalar que con el propósito de salvaguardar los - derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado, llamados también servidores públicos, pero en concreto los denominados de base, para la aplicación de ciertas sanciones contempladas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es necesario ocurrir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

"Puede afirmarse que se trata de un tribunal administrativo dependiendo formalmente de la Secretaría de Gobernación; aun cuando cabe comentar que el tribunal ha tenido independencia en su actuación ..." (81)

De acuerdo al artículo 123 de nuestra Constitución es competencia de dicho Tribunal, el conocer de los conflictos que se susciten entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Dicho Tribunal fue "... creado por el estatuto de 1938 se le ratificó en la reforma de 1941 y más tarde elevado a la categoría de institución constitucional en la reforma publicada en el D.O.F. del 5 de diciembre de -- 1960." (82)

81.- Rafael Bielsa, DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo III, Ed. Roque de Palma, -- Buenos Aires 1956, p. 719

82.- Andrés Serra Rojas, Op. cit., p. 431

En seguida el mismo autor agrega: "La exposición de motivos de esta reforma constitucional precisó: Se reitera en el proyecto el funcionamiento de un Tribunal de Arbitraje al que, además se asignan, en forma expresa, funciones conciliatorias para el conocimiento y resolución de los diversos conflictos que puedan surgir entre el Estado y sus servidores." (83)

No debemos confundir al Tribunal de Arbitraje con un tribunal especial de los que prohíbe el artículo 13 de nuestra Constitución Política, -- pues como señalamos en capítulos anteriores, más bien, estamos en presencia de un tribunal especializado, que por sus características puede definirse como un tribunal de lo contencioso administrativo en materia laboral, pero no un tribunal especial, pues está previamente establecido y no creado expreso para determinados asuntos.

Sin embargo, si lo vemos desde el punto de vista de que este tribunal no abarca a la totalidad de los trabajadores al servicio del Estado, -- puesto que sólo regula a los denominados de base; consideramos que tal tribunal se convierte en un tribunal especial, pues si bien, no fue creado para conocer determinados asuntos, tampoco es general para todos aquellos servidores públicos, que por tener tan sólo dicha calidad debieran ser de la competencia de ese tribunal.

Por lo que hace a la organización del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la encontramos descrita en el artículo 118 de la Ley Federal Burocrática, y que a continuación nos permitimos transcribir:

83.- Andrés Serra Rojas, Op. cit., p. 431

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será colegiado, funcionará en pleno y en salas, se integrará - cuando menos con tres salas, las que podrán aumentarse - cuando así se requiera. Cada sala estará integrada por - un Magistrado designado por el Gobierno Federal, un Ma - gistrado representante de los trabajadores, designado - por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Ser - vicio del Estado y un Magistrado tercer árbitro que nom - brarán los dos primeros y que fungirá como Presidente de la Sala.

Además de las salas a que se refiere el párrafo ante - rior, en las capitales de las entidades federativas po - drán funcionar las salas auxiliares del Tribunal Fede - ral de Conciliación y Arbitraje que el pleno considere - necesarias, integradas en igual forma que las salas.

El pleno se integrará con la totalidad de los Magistra - dos de las salas y un Magistrado adicional, designado - por el Presidente de la República, que fungirá como Pre - sidente del propio Tribunal.

Es importante resaltar una gran diferencia que se da, respecto de - las Juntas de Conciliación y Arbitraje, pues en dicho tribunal el represen - tante del Gobierno Federal no viene a ser el Presidente de la Sala, sino que este Magistrado Tercer Arbitro es designado de común acuerdo entre el repre - sentante del Gobierno y el representante de los trabajadores, que a su vez - es nombrado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del - Estado.

Además del personal antes señalado el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje contará con un Secretario General de Acuerdos. El pleno contará con el personal que sea necesario para atender los asuntos de su competencia. En cada Sala y Sala Auxiliar, habrá un Secretario General Auxiliar y el número de Secretarios de Acuerdos, Actuarios y personal administrativo, - que sean necesarios para atender el volumen de asuntos; todo lo anterior en términos del artículo 122 del ordenamiento a que hemos hecho referencia.

Asimismo, el Tribunal contará con el número de conciliadores necesario, los cuales además darán fe pública de los convenios que las partes celebren; por otro lado tendrá una Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado integrada por un Procurador y el número de Procuradores Auxiliares que se juzgue necesario para la defensa de los intereses de los trabajadores, y que siempre actuará en solicitud de éstos y en forma gratuita.

De acuerdo con el artículo 124-Bis de la Ley Federal Burocrática - es competencia de las salas: " I. Conocer, tramitar y resolver los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de las dependencias o entidades y sus trabajadores, y que le sean asignados, de conformidad con lo establecido en el Reglamento Interior; y ..."

Como estudiamos en el capítulo que antecede, de las sanciones que contempla la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos sólo la destitución o cese, nos lleva a una relación directa con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en virtud de que la resolución emitida por las autoridades competentes para la aplicación de dicho ordenamiento, --

únicamente sirve de dictámen para demandar ante el órgano jurisdiccional correspondiente la imposición de tal sanción.

Tal es la importancia que tiene este tribunal que la Suprema Corte de Justicia, a través de diversas ejecutorias ha declarado como improcedente el promover el juicio de amparo, antes de ocurrir ante el Tribunal Federal - de Conciliación y Arbitraje, tal como lo podemos apreciar en las siguientes ejecutorias que a la letra dicen:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA EL CESE DE LOS. En virtud del Estatuto Jurídico, el Estado en sus relaciones con los empleados públicos, ha pasado a ser sujeto de contrato de trabajo, de manera que al separar a uno de sus servidores públicos no obra como autoridad sino como patrono; de lo que resulta que el amparo que se interponga contra ese acto, es improcedente, toda vez que el juicio de garantías sólo procede contra actos de autoridad, atento a lo previsto por el artículo 103 constitucional, en sus fracciones I, II y III. Por otra parte, en el Estatuto Jurídico se concede a los servidores del Estado un recurso ordinario para cuando estimen que fueron violados en su perjuicio algunos de sus derechos, recurso mediante el cual deben acudir primeramente a las Juntas de Arbitraje, que según el artículo 99 de dicho Estatuto, son competentes para conocer de los conflictos individuales -- que se susciten entre funcionarios de una unidad buro -

crítica y de los intersindicales de la propia unidad, y después en su caso, el Tribunal de Arbitraje, que tiene competencia para resolver en revisión los conflictos individuales de que se ha hecho mérito.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ANTES DE OCURRIR - AL AMPARO, DEBEN HACERLO ANTE EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE. Cuando los trabajadores del Estado se vean afectados -- por actos de los titulares de las dependencias en que -- presten sus servicios, si desean reclamar tales actos -- deben ocurrir al Tribunal de Arbitraje a proponer sus -- correspondientes quejas, antes de promover el juicio de garantías, pues si en lugar de agotar dicho medio de de fensa legal ocurren directamente al juicio de amparo, -- éste debe sobreseerse.

Ambas jurisprudencias aparecen en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, de 1975, Cuarta Sala, -- págs. 250-253.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ANTES DE OCURRIR - AL AMPARO, DEBEN HACERLO ANTE EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE. Cuando los trabajadores del Estado se vean afectados -- por actos de los titulares de las dependencias en que -- presten sus servicios, si desean reclamar tales actos -- deben ocurrir al Tribunal Federal de Conciliación y Ar-

bitraje a proponer sus correspondientes quejas, antes de promover el juicio de garantías pues si en lugar de agotar dicho medio de defensa legal ocurren directamente al juicio de amparo, éste debe sobreseerse.

Informe del Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1981. Cuarta Sala, pág. 159.

Respecto al procedimiento para resolver sobre la terminación de -- los efectos del nombramiento de un trabajador público, la Ley Federal Buro - crática nos señala de manera concreta lo siguiente:

Artículo 127 Bis.

El procedimiento para resolver las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se desarrollará, en la siguiente forma:

I. La dependencia presentará por escrito su demanda, acompañada del acta administrativa y de los documentos a que se alude en el artículo 46 Bis, solicitando en el mismo acto el desahogo de las demás pruebas que sea posible rendir durante la audiencia a que se refiere la siguiente fracción.

II. Dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda se correrá traslado de la misma al demandado, quien dispondrá de nueve días hábiles para --

contestar por escrito, acompañando las pruebas que ---
obren en su poder, señalando el lugar o lugares en don-
de se encuentren los documentos que no posea, para el -
efecto de que el Tribunal los solicite, y proponiendo -
la práctica de pruebas durante la audiencia a la que se
refiere la fracción siguiente; y

III. Fijados los términos de la controversia y reunidas
las pruebas que se hubiesen presentado con la demanda y
la contestación, el Tribunal citará a una audiencia que
se celebrará dentro de los quince días siguientes de re-
cibida la contestación, en la que se desahogarán prue-
bas, se escucharán los alegatos de las partes y se dic-
tarán los puntos resolutivos del laudo, que se engrosa-
rá dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la
celebración de la audiencia, salvo cuando a juicio del-
Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias -
para mejorar proveer, en cuyo caso se ordenará que se -
lleven a cabo y, una vez desahogadas se dictará el laudo
dentro de quince días.

De esta manera llegamos a la conclusión de un conflicto mediante -
la emisión de lo que la Ley de los servidores del Estado denomina resolución
laudo o determinación, y que no es más que la sentencia dictada por el Tribu-
nal.

Los laudos dictados por el Tribunal pueden ser congruentes o incon-

gruentes según la naturaleza jurídica de los mismos, de lo que el maestro --
Andrés Serra Rojas nos dice:

El laudo congruente es aquel que guarda conformidad de -
extensión, concepto de alcance entre el fallo y las pre -
tensiones de las partes formuladas durante el juicio.

El laudo incongruente es aquel que no guarda conformi -
dad entre las pretensiones demandadas y el texto ilógi -
co de la resolución.(84)

En cuanto a los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conci -
liación y Arbitraje no procede recurso alguno, tal como lo establece el artí -
culo 146 de la ley de aplicación y que nos permitimos transcribir, señalando
que:

Las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de -
Conciliación y Arbitraje será inapelables y deberán ser
cumplidas, desde luego, por las autoridades correspon -
dientes.

Pronunciado el laudo, el Tribunal lo notificará a las -
partes.

Las resoluciones o laudos del Tribunal sólo pueden ser combatidas -
mediante el ejercicio del juicio de amparo, encontrándonos con jurispruden -
cias sustentadas por la Suprema Corte sobre el particular como son:

84.- Supra, Op. Cit., p. 436

ESTADO PATRONO. PUEDE PEDIR AMPARO CONTRA EL TRIBUNAL - DE ARBITRAJE (ahora TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y- ARBITRAJE). No existe ya razón para negar en forma abso- luta, el derecho de ocurrir a la vía de amparo a los ór- ganos del poder público cuando ellos, en realidad, por- actos del propio poder, que autolimitando su soberanía- y creando derechos públicos subjetivos en beneficio de- los particulares con quienes tienen relaciones de carác- ter jurídico, se han colocado en el mismo plano que los propios particulares, para dirimir sus conflictos de in- terés, litigando ante un organismo que en rigor es ju- risdiccional, aunque con jurisdicción especial, como su- cede tratándose del Tribunal de Arbitraje, de acuerdo - con las disposiciones del Estatuto Jurídico para los -- Trabajadores al Servicio del Estado. En otros términos, cuando el Estado no hace uso libre de su soberanía, sino que, limitándola, sujeta la validez de sus actos a las- decisiones de un organismo capacitado para juzgar de -- ellas, resulta equitativo, lógico y justo, que tenga ex- peditas las mismas vías que sus colitigantes, ante la - jurisdicción creada en defensa de sus intereses, y así- hay que concluir que puede usar de los recursos, tanto- ordinarios como extraordinarios, equivalentes para am- bas partes.

Informe del Presidente de la H. Suprema Corte de Justi- cia de la Nación, de 1981, Cuarta Sala, pág. 51 (Juris- prudencia N° 73).

LAUDOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE PORCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO CONTRA LOS. Los laudos - del Tribunal de Arbitraje, hoy Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, son sentencias definitivas contra las que no cabe recurso alguno, por lo que en su - contra no procede el amparo promovido ante un Juez de - Distrito, sino el directo, o sea aquél en que la Suprema Corte conoce en única instancia.

Informe del Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 1981, Cuarta Sala, pág. 76 (Jurisprudencia N° 107).

Como podemos darnos cuenta la misma vía resulta tanto para el Estado (patrón), como para el trabajador, lo cual nos parece justo pues de esta forma ambas partes parecen estar en el mismo nivel, dejando el Estado de actuar con su investidura de poder, como ocurre en otras circunstancias.

Es de esta manera, como el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje viene a ser la única autoridad competente para la aplicación de la destitución o cese, contemplado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tratándose de los de "base".

Por último, señalaremos que los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CONCLUSIONES

1.- En un Estado de Derecho el ámbito de acción de los Poderes Públicos está determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante éste por el uso de las facultades que expresamente se les confiere, es decir se les exige que sean responsables. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad y corrupción. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

2.- Que como servidor público debe trabajar de manera responsable, siempre cuidando la calidad de su trabajo, evitando el descuido, el abandono y la deficiencia, que es lo que deteriora a una administración y más tarde a una sociedad.

3.- Por otro lado, como ciudadanos tenemos la obligación de exigir de los servidores públicos una actuación eficaz y honesta, denunciando los actos irregulares de dichos empleados, y la obligación de abstenerse de participar en tales actos.

4.- Si como estudiamos en el capítulo correspondiente a antecedentes

tes, pudimos apreciar la forma en que nuestros diferentes cuerpos normativos ya sea en ordenamientos generales, o bien, en disposiciones específicas, -- desde el Juicio de Residencia hasta nuestra Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ha sido una preocupación regular el marco jurídico de actuación de quienes tiene encomendada la ardua tarea de la función pública, no basta crear disposiciones u organismos como la actual Secretaría - de la Contraloría General de la Federación, sino más bien educar a nuestra - sociedad, fomentar la confianza en la misma, más importante resulta prevenir actos de corrupción que sancionarlos.

5.- Es necesario evitar figuras como el nepotismo, que en la mayoría de los casos es perjudicial para una buena administración, se crean favoritismos al actuar con parcialidad, y aún más grave que eso es el hecho de - que quizás la persona que llegue a desempeñar algún empleo, cargo o comisión no tenga la capacidad, y los conocimientos que se requieran.

6.- Es de vital importancia que nuestro régimen vigente de responsabilidades se renueve, adecuándose a las necesidades de nuestro tiempo, pero no con reformas al vapor, sino con pleno conocimiento de las necesidades - y de los problemas existentes, dándose autonomía a los órganos de aplicación, exigiendo responsabilidad no sólo a servidores públicos de apoyo o mandos me - dios, sino también a niveles superiores, es quizás y muy probable que la corrupción de nuestra Administración Pública tenga ahí sus orígenes.

7.- Que las asociaciones (sindicatos) no sólo sirvan de protección para solapar al trabajador flojo; que de la misma forma en que lo protege, - le exija cumplir con el mínimo de deberes a que tiene obligación como parte-

de la sociedad en la que vive, y ¿ por que no?, estimular a quien se lo merece.

8.- No es posible, que mientras algunos servidores del Estado cuentan con disposiciones o asociaciones (sindicatos), que protegen en demasía sus derechos laborales, otros tengan el mínimo de dichas garantías, como es el caso de los empleados de confianza, consideramos que existe una gran desigualdad frente al derecho, si tomamos en cuenta que tanto el trabajador de base como el de confianza, con trabajadores al servicio del Estado por su propia voluntad, y con la misma obligación y responsabilidad de una buena actuación frente a la sociedad.

9.- Debe existir una mayor uniformidad de criterios incluso en las jurisprudencias sustentadas por las diferentes salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a los momentos en que empieza a computarse la prescripción para demandar la destitución o cese de un trabajador ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para evitar que las facultades de los titulares de las dependencias prescriban.

10.- Es necesario que exista una coherencia entre los términos para agotar el procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para evitar la no procedencia de la aplicación de ciertas sanciones, dejando impune la falta cometida.

BIBLIOGRAFIA

ARMIENTA CALDERON, Gonzálo, Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, Práxis N° 60, México, 1984.

BARRAGAN BARRAGAN, José, El Juicio de Responsabilidades en la Constitución de 1824, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978.

BUNSTER, Alvaro y otros, La Responsabilidad de los Servidores Públicos, Edit. Porrúa, S.A., México, 1984.

CARDENAS, Raúl, Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Edit. Porrúa, S.A., México, 1984.

DAVALOS MORALES, José, Derecho del Trabajo I, Edit. Porrúa, S.A., México — 1985.

DE BUEN LOZANO, Néstor, Derecho del Trabajo, Edit. Porrúa, S.A., 3ª ed., México, 1979.

DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho del Trabajo, Tomo I, Edit. Porrúa, S.A. 6ª ed., México, 1982.

DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho del Trabajo, Tomo II, Edit. Porrúa, S.A., 10ª ed., México, 1985.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel, El Marco legislativo para el Cambio, Tomo I, - Edit. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1983.

DEL VAL BLANCO, Enrique, Funciones, Objetivos y Métodos de las Contralorías, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, Práxis N° 64, México, -- 1984.

DEL VAL BLANCO, Enrique y otros, Prevención de la Corrupción en el Servicio-Público: Un Enfoque Internacional, Edit. Instituto Nacional de Administra -- ción Pública, Práxis N° 65, México, 1984.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S.A., 22ª ed., México - 1982.

LANZ CARDENAS, José Trinidad, La Ley de Responsabilidades, un Código de Con- ducta del Servidor Público, Edit. Instituto Nacional de Administración Públi -- ca, Práxis N° 65, México, 1984.

PANI J., Alberto y otros, El Sistema Nacional de Control y Evaluación, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, Práxis N° 57/58, México, 1984.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, Edit. Porrúa, S.A., 7ª ed., México, 1976.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, Edit. Porrúa, S.A., -- 7ª ed. México, 1976.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, S.A., - 19ª ed., México, 1983.

TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, Edit. Porrúa, S.A., 6ª -- ed., México, 1981.

TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Edit. Porrúa, S.A., 2ª ed., México, 1979.

TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Edit. Porrúa, S.A., 6ª ed., México, 1982.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, comentada, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1985.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 28 de Diciembre de 1982, DECRETO - DE REFORMAS Y ADICIONES AL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL.

Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de Diciembre de 1982, LEY FEDE--
RAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de Febrero de 1940, LEY DE RES -
PONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION DEL DISTRITO
Y TERRITORIOS FEDERALES.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 31 de Diciembre de 1979, LEY DE -
RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION DEL DIS -
TRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS.

LEGISLACION FEDERAL DEL DERECHO BUROCRATICO, comentada por Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera Jorge, Edit. Porrúa, S.A., 23ª ed., México, 1987.

LEGISLACION BUROCRATICA FEDERAL; Legislación, Doctrina y Jurisprudencia, Salvatierra Herrán, Mariano y otro, Edit. Porrúa, S.A., México, 1986.

O T R A S F U E N T E S

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Tomo VIII, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1984.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación, GUIA PARA LA APLICA -
CION DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES EN EL SERVICIO PUBLICO, México, 1985.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación, MARCO DE RELACION DE LAS CONTRALORIAS INTERNAS DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES, México, 1984.

REVISTAS

ARTEAGA NAVA, Elisur, El Nuevo Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho Año 6, N° 6, 2ª parte, México, 1982.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, - Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República, N° Especial, México, 1980.

CARRILLO FLORES, Antonio, La Responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación, Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República, n° 16, Vol. III, Enero-Febrero, 1982.

CARDENAS, Raúl, Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Año 5, N° 5, México, 1981.

DEL VAL BLANCO, Enrique, La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, un Código de Conducta, Revista de Administración Pública, N° 9 México, 1983.

HAMDAN AMAD, Fauzi, Elementos y Caracteres Propios del Servicio Público y su Ubicación dentro del Derecho Positivo Mexicano, Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Año 3, N° 3, México, 1979.

HAMDAN AMAD, Fauzi, Notas sobre la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho Año 7, N° 7, México, 1983.