

166

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y
DE LA SEGURIDAD SOCIAL

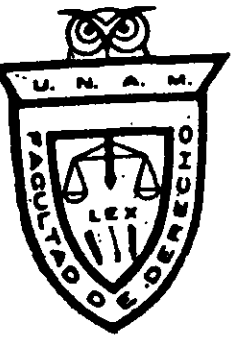
**NATURALEZA LABORAL DE LAS SANCIONES PREVISTAS
EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE
LOS SERVIDORES PUBLICOS**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
MA. CRISTINA CHAVEZ SANCHEZ

ASESOR: MAESTRO ENRIQUE LARIOS DIAZ

290587





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A DIOS:
POR PERMITIRME ESTAR EN ESTE MUNDO,
POR ENSEÑARME A AMAR Y VALORAR
A LAS PERSONAS Y COSAS QUE ME RODEAN.

A MIS PADRES:
JUANA SANCHEZ SANCHEZ:
POR CRIARME CON AMOR, DEDICACION,
SIEMPRE DANDO LO MEJOR DE SU VIDA:

ONECIMO CHAVEZ GONZALEZ:
POR TRASMITIRME EL ENTUSIASMO DE CUMPLIR
LAS METAS CON DECISIÓN Y CARÁCTER.

A MIS HERMANOS
CLAU, FILY, LETY, FELIS Y ELY:
PORQUE SON UNA PARTE IMPORTANTE EN MI VIDA.

A RAUL ANTONIO VILLAFUERTE:
POR SU AMOR, PACIENCIA, APOYO INCONDICIONAL
Y AYUDA EN EL PRESENTE TRABAJO.

A HILDA ATRISTAIN REYES:
POR SER MI AMIGA Y DARME SU APOYO INVALUABLE.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
CON ENORME GRATITUD, POR BRINDARME LA OPORTUNIDAD DE
CURSAR MIS ESTUDIOS MEDIO SUPERIOR Y SUPERIOR EN SUS AULAS.

A MIS MAESTROS DE LA FACULTAD DE DERECHO,
ESPECIALMENTE AL MAESTRO ENRIQUE LARIOS DIAZ, POR SU
ASESORAMIENTO EN EL PRESENTE TRABAJO, POR SU CONFIANZA
Y POR COMPARTIR SUS CONOCIMIENTOS CONMIGO.

**NATURALEZA LABORAL DE LAS SANCIONES PREVISTAS
EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
--------------	---

CAPITULO I

CONCEPTOS BASICOS

1.- ESTADO.	1
2.- ORGANO ESTATAL.	4
3.- TITULAR.	5
4.- TRABAJADOR.	6
5.- TRABAJADORES DE BASE Y TRABAJADORES DE CONFIANZA.	7
6.- SERVIDOR PUBLICO.	11
7.-RELACION DE TRABAJO.	12
8.- CONTRATO DE TRABAJO.	13
9.- NOMBRAMIENTO.	13
10.- CARGO PUBLICO.	14
11.- CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO.	14
12.- CONTRATO LEY.	15

13.- REGLAMENTO INTERIOR DE TRABAJO.	16
14.- SUSPENSION DE LA RELACION DE TRABAJO.	18
15.- CAUSALES DE CESE.	19
16.- CAUSALES DE DESPIDO.	21
17.- CAUSALES DE LA TERMINACION DE LA RELACION DE TRABAJO.	23
18.-RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.	24

CAPITULO II

ANTECEDENTES EN MEXICO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

1.- CONSTITUCION DE 1857	26
2.- LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE ALTOS FUNCIONARIOS DE 1870	28
3.- LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE FUNCIONARIOS DE 1896	29
4.- LA CONSTITUCION DE 1917	33
5.- REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1929	37
6.- LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931	38
7.- ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION DE 1938	40
8.- LAS REFORMAS DE 1941 AL ESTATUTO	41
9.- LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS TERRITORIOS FEDERALES DE 1940	41
10.- REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1960	43

11.- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE 1963	44
12.- LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970	45
13.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1980	47
15.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS DE 1982	51

CAPITULO III

RESPONSABILIDAD LABORAL

1.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	61
2.- APERCIBIMIENTO PRIVADO O PUBLICO	65
3.- AMONESTACION PRIVADA O PUBLICA	67
4.- SUSPENSIÓN	70
5.- DESTITUCION DEL PUESTO	77
6.- SANCION ECONOMICA	81
7.- INHABILITACION TEMPORAL	87
8.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO	90
9.- RESCISION	92
10.- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO	97
11.- CESE	99

CAPITULO IV

PROCEDIMIENTO PARA IMPONER SANCIONES DE RESPONSABILIDADES A LOS SERVIDORES PUBLICOS

1.- SUJETOS	104
2.- CAUSALES	100
3.- ORGANOS	115
4.- LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO Y LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL	117
5.- LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE	120
6.- EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE	123
7.- EL TRIBUNAL FISCAL FEDERAL	126
8.- PROCEDIMIENTO PARA IMPONER LAS SANCIONES PREVISTAS EN LA LEY DE RESPONSABILIDADES	127
9.- MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RESPECTO DE LAS SANCIONES IMPUESTAS CONFORME A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	137
10.- PRESCRIPCIÓN	141
CONCLUSIONES	145
BIBLIOGRAFÍA	150

INTRODUCCION

El presente trabajo tiene por objeto demostrar que la naturaleza de las sanciones contenidas en el artículo 53 de la Ley de Responsabilidades son de carácter laboral.

A simple vista, una Ley Administrativa se encarga de reglamentar aspectos administrativos y consecuentemente también las sanciones son administrativas, sin embargo en el presente trabajo se pretende demostrar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es un ordenamiento que contiene disposiciones de carácter laboral, pues aun y cuando se alardea que este ordenamiento se encarga de reglamentar al servidor público en un ámbito estrictamente administrativo, reflexionando un poco esto no es así, en razón de que pretende normar la conducta de trabajadores de la administración pública en el desempeño de sus labores como servidores públicos, estableciendo para tal fin obligaciones y en caso de incumplimiento a las mismas se imponen sanciones que van a repercutir directamente en un ámbito laboral.

Para ello en un primer capítulo, defino en una especie de glosario dieciocho conceptos a los cuales me he dado la libertad de llamarlos básicos; esto es, que van a ser aquellos elementos mínimos que permitirán tener un lenguaje jurídico para entender la problemática en la que se ven envueltos los trabajadores al servicio de la administración pública, también denominados servidores públicos, para lo cual se van a exponer las diversas denominaciones que han sido empleadas indistintamente, por ejemplo entre el trabajador, el servidor público, funcionario público, etc. para ello consideré necesario definir conceptos como Estado, Organo Estatal, Titular, Trabajador, Trabajadores de Base y de Confianza, Servidor Público, Relación de Trabajo, Contrato de Trabajo,

Nombramiento, Cargo Público, Contrato Colectivo de Trabajo, Contrato Ley, Reglamento Interior de Trabajo, Suspensión de la Relación de Trabajo, Causales de Cese, de Despido y de Terminación de la relación de trabajo, así como la responsabilidad administrativa.

El segundo capítulo es un análisis histórico legislativo, esto es, un análisis de los antecedentes legales que constituyen la fuente de la actual Ley de Responsabilidades, es decir, cómo surge la reglamentación del servicio público, considerando pertinente y necesario que mi análisis partiera de la Constitución de 1857, pues ésta al igual que la de 1917, son pilares importantes de nuestra legislación; con esto no quiero decir que antes de la Constitución de 1857 no se regulara la actividad de los servidores públicos, se normaba en las Leyes de Indias y en más disposiciones, sin embargo nuestra pretensión en el presente capítulo es partir de la Constitución de 1857, y las leyes de Responsabilidades de finales del siglo pasado, mismas que han servido a los Legisladores para ir puliendo poco a poco una normatividad que regule las funciones de los trabajadores que forman parte de la maquinaria de la Administración Pública.

El capítulo tercero versa con más detalle de las responsabilidades laborales en las que incurre un empleado, trabajador o servidor público del Estado, al no realizar como debe las funciones que le fueron asignadas previamente y en consecuencia las sanciones que se imponen a este trabajador de la administración pública derivado de sus actos irregulares en el trabajo; analizo las contenidas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que son el apercibimiento público y privado, la amonestación pública y privada, la suspensión, la destitución, la sanción económica y la inhabilitación, no sin antes precisar que esta Ley de Responsabilidades también regula el juicio político, sin embargo para no causar confusión, el presente trabajo de tesis versa sobre las sanciones establecidas en el artículo 53, dejando a un lado el título segundo que reglamenta los

procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia, cuyas sanciones de ninguna manera cuestiono que son laborales, por tratarse de procedimientos distintos, sujetos distintos, autoridades distintas, además porque sería tema para desarrollar toda una tesis sobre juicio político y no responsabilidades administrativas. Asimismo en el capítulo III de este trabajo de tesis, hablo sobre el despido y el cese contenidos en la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, respectivamente, analizo estas dos últimas figuras contempladas en las Leyes Laborales, no por el hecho de que en las mismas no se establezcan otras figuras que perjudiquen la relación laboral, sino que el despido y el cese son aplicados por cuestiones imputables al trabajador, por lo que no tendría caso hablar de figuras como la suspensión o la renuncia, pues esas las preveen las leyes laborales como causas ajenas al incumplimiento laboral.

El cuarto y último capítulo de mi trabajo de tesis, trata sobre un análisis práctico de la forma por la que se imponen sanciones de responsabilidades a los trabajadores denominados servidores públicos, en donde preciso a quiénes se les considera como tales, las causas por las cuales se les puede imponer sanciones que van a ser las derivadas del incumplimiento de sus obligaciones como trabajador o servidor público, autoridades competentes para imponer dichas sanciones, y los procedimientos para efectuar las mismas, así como los términos para demandar e imponer las referidas sanciones, además de que hago una mención somera de los medios por los cuales se puede impugnar una resolución administrativa contenida en la Ley de Responsabilidades, en este punto sólo abordé el tema con generalidades, ya que no es mi intención abordar y analizar a fondo los medios de impugnación, pues lo que pretendo demostrar en el presente trabajo, es que las sanciones impuestas en un procedimiento administrativo disciplinario son laborales.

Para finalizar, con el presente trabajo además de demostrar la naturaleza laboral de las sanciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también es con el propósito de darle elementos a los abogados, estudiantes o al lector de la presente tesis, que les permitan diseñar la relación que une al servidor público con el Estado, que es cien por ciento laboral, de otra de carácter administrativo que se ejerce en una relación de gobernante gobernado; así mismo pretendo que esta tesis le permita a los servidores públicos tener elementos de defensa en el supuesto de que se vean expuestos a un procedimiento disciplinario y sancionados conforme a la Ley de Responsabilidades, y con ello tengan elementos para defender su propio trabajo, pues el hecho que sean trabajadores públicos porque trabajan en la Administración Pública, no quiere decir que se encuentren desamparados legalmente para defender su trabajo mas aun cuando son injustamente perjudicados por la imposición de sanciones conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

CAPITULO I

CONCEPTOS BASICOS

1.- ESTADO.- "La palabra estado proviene de la voz latina status que significa condición o constitución".¹

La palabra status, en su origen, no fue utilizada con el significado que se le da actualmente como una organización políticamente establecida que cuenta con un territorio, pueblo y gobierno, y el cual pretendemos utilizar en el presente tema; ya que los romanos para hablar de su comunidad utilizaban el término populus Romanos o el de "res pública"; fue en 1513, que Maquiavelo introdujo en la literatura política la palabra Estado en el sentido que actualmente lo utilizamos al manifestar "Todos los estados, todos los dominios que han tenido y tienen soberanía sobre los hombres, han sido o son o repúblicas o principados."²

El Estado ha constituido un complejo objeto de estudio, lo que ha tratado de solucionar la ciencia política, desde los tiempos clásicos, ha ido evolucionando con el paso de los años, por lo tanto las definiciones que se han realizado por los teóricos varían considerablemente, no obstante a través del tiempo se han originado varias corrientes doctrinales, que definieron al Estado según sus principios, de las cuales sobresalen la Clásica, la Sociológica y la Jurídica, que brevemente exponemos:

¹ DE LA CUEVA, Mario. La idea del Estado. 4ª ed Fondo de Cultura Económica. UNAM. México, 1994. página. 47.

² MAQUIAVELO, Nicolas. El Príncipe. REI. México, 1991. página. 73.

a).- Clásica.- considera que el Estado atiende a la finalidad que cumple al conservar el bien común y asegurar el orden y la paz.

Iñigo Cavero, y Zamora Rodríguez, citan en su obra "Introducción al Derecho Constitucional", a Lucas Verdú, como simpatizante de esta corriente y quien define al Estado como "Sociedad territorial y jurídicamente organizada, con poder soberano que persigue el bienestar General". ³

b).- Sociológica.- Esta corriente caracteriza al Estado como una estructura de dominación que consigue la obediencia de los ciudadanos a través de cualquier medio, como es la coerción.

Iñigo Cavero, y Zamora Rodríguez, citan en su obra "Introducción al Derecho Constitucional", a Max Weber, como uno de los defensores de esta corriente es quien expresa: "El estado moderno, es una asociación de dominio de tipo Institucional que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominación y que con esta finalidad ha conseguido reunir en las manos de sus dirigentes los medios materiales de gestión, pero habiendo expropiado de los mismos, a los que disponían de aquéllos y se ha situado en lugar de esos poderes en la cima suprema". ⁴

c).- Jurídica.- Sostiene que la actividad del Estado se enmarca dentro del orden jurídico, esto es que las relaciones entre los ciudadanos y el Estado como poder se sujetan a la norma jurídica.

³ IÑIGO CAVERO, Lataille y ZAMORA RODRÍGUEZ, Tomas. Introducción al Derecho Constitucional. Universitat. España, 1996. página 89.

⁴ Ibidem, página 90.

El principal de sus exponentes Hans Kelsen opina que el "Estado es la comunidad creada por un orden jurídico nacional"⁵

Las corrientes citadas anteriormente no son las únicas, ya que como expusimos en líneas precedentes son muchos los estudiosos que se han encargado de definir el concepto de Estado, por lo que se han creado infinidad de definiciones como la de Luis XVI de Francia, quien a pregunta expresa sobre el concepto de Estado, respondió que el Estado era él; o bien, como el Maestro Mario de la Cueva, quien señala que el Estado es la Máscara del Poder; sin embargo, diversos autores comulgan con la teoría trielementalista, la cual establece que el Estado cuenta con tres elementos: pueblo, territorio y poder público.

Iñigo Cavero Latoillade y Tomas Rodríguez Zamora, lo definen de la siguiente manera: "El Estado es un conjunto de Instituciones y órganos que ordenan jurídicamente las relaciones sociales de los ciudadanos que viven en un territorio delimitado por fronteras".⁶

Es importante mencionar que la doctrina no sólo ha utilizado el término Estado en un sentido amplio para definir a una sociedad políticamente organizada que normalmente se asienta en un territorio, sino también se ha utilizado en sentido estricto al asentar que el Estado es una comunidad estrecha que comprende al aparato burocrático formado por los funcionarios del Estado.

De esta última definición, es de percatarse que mucho se confunde el término de Estado con el de Gobierno, y no sólo se deduce de la definición antes mencionada, sino que en la práctica, los teóricos, los medios de comunicación y

⁵ KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. UNAM, traducción. Eduardo García Maynez, México, 1988. página 215.

⁶ IÑIGO CAVERO, Lataille y ZAMORA RODRÍGUEZ, Tomas. Op. Cit. página 92

bastante gente, emplean mal los términos; sin embargo el sentido que pretendemos utilizar en el presente trabajo es en el sentido amplio.

Finalmente, a nuestro juicio, el Estado no es más que es una organización políticamente constituida, que cuenta con un pueblo establecido en un territorio y que es regido por un gobierno o un grupo que detenta el poder público auxiliándose de normas jurídicas.

2.- ORGANISMO ESTATAL.- Se denomina órgano del Estado a las Unidades, Instituciones, Dependencias o Entidades Gubernamentales permanentes, que establecidas por una norma jurídica, realizan actividades o funciones a nombre y representación del Estado.

Tratadistas de la talla de Gabino Fraga y Agustín Basave Fernández opinan que el Estado como ente abstracto o persona moral, tiene la necesidad de concretarse, a través de personas físicas, quienes actúan y operan a nombre del Estado y su remoción periódica no altera la permanencia de la institución.⁷

En la doctrina no se define únicamente al Organismo Estatal como una Institución, sino como a las propias personas que ejercen funciones dentro del Estado, como lo sostiene Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, quien lo define como a las personas a quienes se delega determina función y representan al Estado;⁸ idea con la que no estamos de acuerdo, debido a que el hombre por su propia naturaleza, no se le puede denominar órgano, ya que éste no es más que una persona física integrante del órgano, es un individuo al que se le otorga una competencia para que realice una actividad permanente dentro del Estado, con

⁷ Cf. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 32ª ed. Porrúa. México, 1993. página 125. BASAVE FERNANDEZ DEL VALLE, Agustín. Teoría del Estado. Jus. México, 1985. página 93.

⁸ Cf. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Porrúa. México, 1998. página 35.

el apoyo de más personas físicas o empleados públicos que tienen una obligación y responsabilidad respecto de una actividad que les ha sido encomendada por una norma jurídica dentro del Órgano.

3.- TITULAR.- De acuerdo con Gabino Fraga, el Titular es una la persona física que tiene un conjunto de obligaciones y derechos dentro del Estado y que está investida de autoridad para desempeñar una función a través de la cual exterioriza la voluntad del Estado.⁹

Se ha discutido y confundido bastante en la doctrina, respecto de si al Titular de un Órgano Estatal, se le puede llamar como si fuese el Órgano mismo, opinión que no compartimos, en razón de que consideramos que el Titular no es sino una persona física, un empleado o funcionario que presta un servicio al Estado, mismo que a través de las leyes dota al Titular de un imperio o mando, cuya función es de representar al Estado a cambio de una remuneración.

Ahondando un poco más en el tema el artículo 8 fracción I de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, señala al Titular del Órgano como al Servidor público facultado dentro de un órgano para emitir un acto, quien además debe estar adscrito legalmente.

En este orden de ideas y con la finalidad de dejar una idea clara del concepto en estudio, transcribimos la idea del maestro Gabino Fraga, respecto la distinción que realiza entre órgano y titular: "...mientras que el primero representa una unidad abstracta, una esfera de competencia, el Titular representa una persona concreta que puede ir variando sin que afecte la continuidad del órgano, una voluntad dirigida a la satisfacción de intereses personales".¹⁰

⁹ Cfr. FRAGA, Gabino. Op. Cit. página 127.

¹⁰ Ibidem. página 128.

Ahora bien, queremos precisar que cuando éste mantiene una relación laboral con las personas que trabajan en esa Dependencia o Organismo, se le denomina patrón o superior jerárquico, términos que utilizaremos en el presente trabajo.

4.- TRABAJADOR.- previ6 a dar la definici6n de trabajador, es preciso definir qu6 es el trabajo.

El Diccionario de la Real Academia Espa~ola conceptúa al trabajo como "...el esfuerzo aplicado a la producci6n de la riqueza".

El art6culo 8º de la Ley Federal del Trabajo en su segundo p6rrafo define: "Para los efectos de esta disposici6n, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado o preparaci6n t6cnica requerido por cada profesi6n o oficio."

Desde nuestro particular punto de vista "Trabajo" es la actividad que lleva impl6cito un esfuerzo, ya sea de car6cter material o intelectual.

Por lo que una vez dada la definici6n de trabajo, entraremos a conceptualizar al trabajador. El art6culo 8º de la Ley Federal del trabajo antes citada, en su primer p6rrafo dice: "Trabajador es la persona f6sica que presta a otra, f6sica o moral, un trabajo personal subordinado".

Respecto a la definici6n que da la ley, se~ala Borell Navarro, todav6a tiene omisiones, no es completa, aun le falta englobar las caracter6sticas del trabajo, toda vez que deja fuera la contraprestaci6n por medio de la cual una persona

física se subordina a otra física o moral, ya que no presta sus servicios de manera gratuita, sino a cambio el pago por los trabajos prestados.¹¹

El maestro Alberto Trueba Urbina, difiere con la definición de Borell, al considerar que existe discrepancia del sentido ideológico del artículo 123 Constitucional, que prevé la igualdad entre el patrón y el trabajador, así también señala que "Si el trabajo es un derecho y un deber social, es absurdo que para caracterizar la naturaleza del trabajo se tenga que expresar que ese trabajo debe ser subordinado".¹²

5.- TRABAJADORES DE BASE Y TRABAJADORES DE CONFIANZA.-

TRABAJADORES DE BASE.- El artículo 6º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala que son trabajadores de base los inamovibles, los no incluidos en la lista de trabajadores de confianza señalados en el artículo 5º o que se consideren como tales en términos de la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional.

Sobre este tema, nos dice Raúl F. Cárdenas que trabajador de base es aquel para "... cuyo nombramiento no se requiere la aprobación expresa del Presidente y no podrá ser removido en ningún caso, con excepción de los supuestos que marca la Ley"¹³

Ahora bien, es de señalar que ni la doctrina, ni la Ley Federal del Trabajo definen y caracterizan a los trabajadores de base, en tanto que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se refiere a ellos de una manera imprecisa y escueta; por lo que de la lectura de las Leyes Laborales mencionadas, concluimos que trabajador de base es aquella persona física que mantiene una

¹¹ Cfr. BORELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. 4ª ed. Sista. México, 1994. página 65.

¹² FRAGA, Gabino. Op. Cit página 27.

¹³ CARDENAS, Raúl F. Responsabilidades de los Servidores Públicos. Porrúa. México, 1982. pág. 540

relación jurídica entre los Titulares de las Dependencias e Instituciones Públicas, con carácter de inamovibles, que para lograr esa inamovilidad se requiere el prestar sus servicios por más de seis meses sin tener nota desfavorable en su expediente, y que a contrario sensu de lo estipulado por el artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no desempeñan las funciones a que hace referencia dicho precepto, sino que sus actividades laborales sean únicamente de apoyo.

TRABAJADORES DE CONFIANZA.- El artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo dispone:

"La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le de al puesto.

Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con los trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento".

El artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala:

"Son trabajadores de confianza:

I. Los que integran la Planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.

II. En el poder Ejecutivo, los de las dependencias y entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del artículo 123 constitucional...

a) Dirección...

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas.

c) Manejo de fondos o valores...

d) Auditoría...

e) Control directo de adquisiciones...

- f) *En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores...*
- 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...*
- i) *El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares y Ayudantías.*
- j) *Los Secretarios Particulares de : Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor y Director General...*
- k) *Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.*
- l) *Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.*

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."

Profundizando el Maestro Mario de la Cueva dice que el término confianza, deviene de un aspecto subjetivo, relacionado con las cualidades que debe poseer "... la persona a la que se va a confiar la función de importancia para la vida de una empresa, la cual podrá elegir la persona que en su concepto reúna los requisitos de honestidad, discreción y lealtad, que se requieran para su buena ejecución".¹⁴

El desconocimiento de la Ley Laboral, ha hecho que muchos trabajadores tengan la idea de que los trabajadores de confianza se encuentran por arriba de los

¹⁴ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano. Tomo I. 12ª ed. Porrúa. México, 1990. página 157.

trabajadores de base, en cuanto a prestaciones y preferencia se trata, sin embargo, del estudio a las propias Leyes Laborales, se desprende que los derechos de los trabajadores de confianza están restringidos y limitados, y de las restricciones mencionamos las siguientes:

- No pueden formar parte del mismo sindicato que los trabajadores de base
- No tienen derecho de reinstalación obligatoria (inc. II del art. 49 de la LFT)
- No cuentan en los movimientos de Huelga
- No pueden ser representantes de los trabajadores en los organismos que integran (art. 183 de la LFT)
- Se condiciona y limita su participación en el reparto de utilidades (127 de la LFT)
- Se le puede despedir sin responsabilidad para el patrón cuando existe el motivo razonable de pérdida de la confianza.
- Se afecta y reduce la prima de antigüedad
- No recibe pago de tiempo extra
- Para justificar su despido, los argumentos quedan al arbitrio del patrón
- No participa en el escalafón.

Del artículo 123 Constitucional, de la Ley Federal del Trabajo y de Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como de la doctrina, se definen cuales son los trabajadores de confianza, de los que se limitan sus derechos como trabajadores, como ya vimos en párrafos precedentes, sin embargo, de la misma lectura a dicha normatividad y la bibliografía que sirvió de referencia para el presente trabajo, no se define cuáles son los trabajadores de base, la Constitución y la Ley Federal del Trabajo hablan única y exclusivamente de las garantías, derechos y obligaciones que tiene una persona que preste sus servicios de manera personal y subordinado, sin que le den el nombre de planta o de base; la única que realiza una distinción entre los trabajadores de base y los de confianza es la Ley Burocrática, mencionada en líneas anteriores, no obstante

que los señala como sujetos a esa Ley, no los define, por lo que consideramos que contrario sensu a lo dispuesto por el artículo 5º que enumera a los trabajadores de confianza, todos los demás serán trabajadores de base.

6.- SERVIDOR PUBLICO.- Existe una confusión terminológica en la legislación positiva mexicana para hacer referencia a las personas ligadas con el Estado como son funcionario público, empleado público, servidor público, trabajador público, pero además dentro de estas categorías se encuentran trabajadores de base, de confianza, interinos, provisionales, supernumerarios, etc.; por lo que la Constitución, las Leyes y la doctrina para referirse al trabajador que presta sus servicios al Estado, han empleado indistintamente los términos, y de los cuáles, daremos las definiciones que aporta Acosta Romero:

"FUNCIONARIO PUBLICO.- Es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad.

EMPLEADO PUBLICO.- Es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante un salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene un origen en la Ley.

SERVIDOR PUBLICO.- Es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal)"¹⁵

¹⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa. México, 1995. páginas 105 y 106.

La legislación y la doctrina utilizan los términos antes mencionados como sinónimos; hablan de servidor público, funcionario público y empleado público para describir a las mismas personas que trabajan para el Estado, lo que genera una confusión y la inquietud para poder distinguir un término del otro; ni la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, definen y distinguen estos conceptos, siendo ellas las Leyes que a nuestro juicio tienen que conceptualizar y reagrupar las categorías de trabajadores del Estado, o de realizar tal distinción entre una y otra, si es que la hay; por tal motivo y para los fines de este trabajo utilizaremos la de servidor público, por ser el término a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que es parte del tema de la presente Tesis, y más aun si consideramos que este término es el mismo que señala nuestra Carta Magna en el Título Cuarto relativo a las Responsabilidades de los Servidores Públicos, específicamente en el artículo 108, primer párrafo.

7.- RELACION DE TRABAJO.- La Ley Federal del Trabajo en su artículo 20, párrafo primero señala: Se entiende por relación de trabajo "Cualquiera que sea el acto que le de origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario."

Así pues, vemos que para que exista relación de trabajo, no es necesario que haya un contrato previo que lo estipule, basta que la relación de trabajo se inicie con la prestación del servicio subordinado y dependiente. .

El maestro Mario De La Cueva explica la relación de trabajo de una manea clara y entendible, por tal motivo nos adherimos a su definición: "Situación Jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen en virtud de

la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de Derechos Sociales, de la Ley del Trabajo, de los Convenios Internacionales, de los Contratos Colectivos y los Contratos Ley y de sus normas Supletorias."¹⁶

8.- CONTRATO DE TRABAJO.- El artículo 20, párrafo segundo de la Ley Federal del Trabajo dispone: "Contrato Individual de Trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario"

La denominación del contrato es un término netamente civilista, sin embargo eso no obsta para que el derecho del trabajo lo utilice en el ámbito de su competencia y no por ello deje de ser laboral, pues no se están aplicando las reglas que rigen en materia civil al campo laboral, ya que el contrato de trabajo mantienen su autonomía como relación de trabajo regulada por la Ley Federal del Trabajo y no se identifica con ningún contrato de los que establece el derecho civil, en razón de que las consecuencias derivadas de la celebración de un contrato civil y de uno laboral no son las mismas; lo anterior se soporta con lo dispuesto por el artículo 5º de la Constitución Mexicana y el artículo 32 de la Ley Federal del Trabajo, que establece que en caso de incumplimiento en un contrato laboral por parte del trabajador, sólo da lugar a responsabilidad civil y no puede coaccionársele sobre su persona, como es en el caso de los contratos civiles en donde además operan las teorías de las nulidades.

9.- NOMBRAMIENTO.- Tiene su fundamento en el artículo 89 de la Constitución, en el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el

¹⁶ DE LA CUEVA, Mario El Nuevo Derecho Mexicano 5ª ed Porrúa, México, 1978 página 187.

artículo 15 del mismo ordenamiento, que señala las características de los nombramientos: definitivos, interinos, provisionales, por tiempo fijo, por obra determinada.

Miguel Acosta Romero define el nombramiento como la "Designación de un empleado o funcionario público, hecha por una persona para el desempeño de un cargo o empleo, conforme a las disposiciones legales aplicables."¹⁷

Puntualizando el nombramiento, no es más que un acto de potestad del Estado, a través de sus representantes, que en un documento hacen constar la designación de determinada persona, para desempeñar un cargo o empleo público y formalizar la relación jurídica de trabajo con el Titular de una Entidad o Dependencia determinada.

10.- CARGO PÚBLICO.- Miguel Acosta Romero define al cargo público, como "... el lugar instituido por la organización pública, con denominación propia, atribuciones específicas y presupuesto propio, para ser provisto y ejercido por un titular en la forma establecida por la Ley"¹⁸

Partiendo de los términos o conceptos desarrollados en puntos anteriores como lo es el nombramiento, y tomando en consideración la definición de cargo público antes citada, a nuestro juicio el cargo público es la denominación que se le da al trabajo o la función que le es encomendada a un servidor público dentro de la Administración Pública Federal.

11.- CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO.- La Ley Federal del Trabajo en su artículo 386 lo define como "... el convenio celebrado entre uno o varios

¹⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. página 138.

¹⁸ Idem.

sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos".

Del análisis a los artículos referentes al Contrato Colectivo contenidos en la Ley Federal del Trabajo, así como de la definición anterior, se desprenden diversas características para describir esta figura, así como los requisitos que debe contener el Contrato Colectivo de Trabajo, los cuales señalo a continuación:

- Es una figura jurídica y fuente de derecho objetivo en las relaciones laborales; La celebración del Contrato Colectivo compete al patrón o patrones y al sindicato mayoritario que opere en la empresa, es decir, el sindicato que más agremiados tenga, si es que existe pluralidad de sindicatos como lo permite la Constitución;
- **Contendrá las condiciones para prestarse el trabajo**, las que podrán ser superiores a las establecidas en el artículo 123 Constitucional y a la Ley Federal del Trabajo, pero nunca inferiores;
- En él se estipulan cuestiones como los salarios;
- En su elaboración podrá contar con una cláusula de exclusión, referente a que el patrón sólo admitirá a trabajadores sindicalizados y otra de inclusión, relativa a insertar en el Contrato Colectivo de Trabajo la Cláusula de admisión;
- Una vez firmado el contrato, deberá registrar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje para que tenga validez.

12.- CONTRATO LEY.- El artículo 404 de la Ley del Trabajo, señala que el Contrato Ley, "... es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una rama determinada de la industria, y declarado

obligatorio en una o varias Entidades Federativas, en una o varias zonas económicas que abarquen una o más de dichas entidades, o en todo el territorio nacional."

De los artículos referentes al Contrato Ley, señalaremos algunas de las características que lo distinguen, así como los requisitos que se requieren para crear el Contrato Ley:

- El Contrato Ley, **vale para todas las empresas de una rama industrial**, ubicadas en un Estado, en una zona que abarque dos o más de ellos o en todo el país, a distinción del Colectivo de Trabajo que se aplica exclusivamente a una o más empresas determinadas;
 - La celebración del Contrato Ley, la pueden solicitar los sindicatos que representen las dos terceras partes de los trabajadores sindicalizados, ante la Secretaria de Trabajo y Previsión Social, cuando sea materia federal, o se refiera a dos o más Entidades Federativas;
 - Su celebración, se solicita a los Gobernadores de los Estados o Jefe del Distrito Federal cuando se refiera a un solo estado;
 - Las autoridades ante las cuales se solicitó su celebración, convocaran a una convención a los sindicatos de trabajadores y a los patrones a través del Diario Oficial de la Federación o el periódico oficial de la Entidad Federativa;
- La observancia a su cumplimiento corresponderá en cada empresa al sindicato mayoritario.

13.- REGLAMENTO INTERIOR DE TRABAJO.- El artículo 422 de la Ley Federal del Trabajo, lo define como "el conjunto de disposiciones obligatorias para

trabajadores y patrones en el desarrollo de los trabajos en una empresa o establecimiento."

El fin que persigue el Reglamento Interior de Trabajo **es el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades**, según Miguel Borell "Este documento laboral se refiere a los detalles o por menores en la prestación de los trabajos en una empresa"¹⁹

De acuerdo, con la definición que nos da la Ley del Trabajo, el Reglamento Interior de Trabajo, contiene disposiciones con las que los trabajadores y patrones deben cumplir en la realización de sus labores, según se desprende del artículo 423 de la Ley de la materia, **no es creador de nuevos derechos y obligaciones** que no estén establecidos en el Código Laboral o en el Contrato Colectivo, o en el Contrato Ley, y las disposiciones del reglamento Interior de Trabajo sus disposiciones no deben contravenir a estos últimos.

El Reglamento Interior de Trabajo, tiene las siguientes características:

- Es un instrumento que facilita el desarrollo de los trabajos en una empresa;
- El cumplimiento es obligatorio para los patrones y trabajadores;
- Este instrumento surtirá sus efectos desde que se deposite en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje;
- Si en el establecimiento existe sindicato se celebrará con los representantes del mismo, sino se realizará directamente con los trabajadores;
- No es necesario que exista Contrato Colectivo o Contrato Ley, para su elaboración, su creación no es obligatoria, ya que no existe precepto legal que le confiera ese carácter.

¹⁹ Cfr. BORELL NAVARRO. Op. Cit. página 399.

14.- SUSPENSION DE LA RELACION DE TRABAJO.- "La suspensión de la relación de trabajo constituye, una situación de excepción en virtud de la cual ésta deja de ejecutarse"²⁰

La suspensión de la relación de trabajo es una contingencia que afecta los derechos y obligaciones de la relación laboral, esto es, que el trabajador deja de prestar el servicio y el patrón de pagar el salario, durante un tiempo determinado, sin que surja responsabilidad para alguna de las partes, pero sin dejarse de cumplir otras obligaciones o prestaciones a favor del trabajador como es el derecho de que se contabilice su antigüedad para cualquier efecto que le convenga.

Son varias las causas que originan este fenómeno, las cuales se encuentran previstas en el Artículo 42 de Ley Federal del Trabajo, así mismo se pueden establecer en los Reglamentos Interiores de las empresas la suspensión, y de la que mencionaremos algunas características:

- Las causales de suspensión pueden ser ajenas a la relación laboral;
- Como imposición de sanciones;
- La duración de la suspensión varía dependiendo la causa que la motive;
- Favorece a los trabajadores al determinarse su temporaneidad;
- Mantiene la relación laboral viva.
- Por la enfermedad contagiosa del trabajador;
- La incapacidad temporal ocasionada por accidente o enfermedad que constituya riesgo de trabajo.

²⁰ DE BUEN I., Nestor Derecho del Trabajo Tomo II, 10ª ed Porrúa México, 1994. página 73.

15.- CAUSALES DE CESE.- La Ley Federal del Trabajo, no contempla al cese como una de las causas de terminación de la relación laboral, pero si lo hace la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, quien lo define como la terminación del nombramiento o designación del trabajador sin responsabilidad para el Estado-patrón.

Las causas de cese son aplicadas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y las disposiciones son similares a las contenidas en la Ley Federal del Trabajo, con la denominación de terminación de la relación de trabajo, y del estudio de los artículos 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y 47 de la Ley Federal del Trabajo, se desprende que, aun cuando los términos empleados son diferentes, el hecho y los efectos son los mismos, pero con diferentes denominaciones.

La Ley Burocrática prevé en el artículo 46 como causas de cese sin responsabilidad para los titulares de las dependencias las siguientes:

I.- Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o por repetidas faltas injustificadas a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo o a la atención de personas, que pongan en peligro esos bienes, o que cause la suspensión o deficiencia de un servicio o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalan 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 impidan el desempeño de sus labores

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

- a).- Cuando el trabajador incurra en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes, compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de trabajo.*
- b).- Cuando falte 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 por 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.*

El jefe superior del trabajador podrá ordenar su remoción a otra oficina hasta que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resuelva, la persona autorizada por la Ley para suspender los efectos del nombramiento del trabajador, es el Titular de la Dependencia, con el consentimiento del sindicato, pero si se tratase de las causas

contempladas en los incisos a), c), e) y h), el Titular podrá demandar la terminación de los efectos del nombramiento ante el mencionado Tribunal."

La estabilidad en el empleo es más precisa en los empleados de base al servicio del Estado que en los trabajadores previstos por la Ley Federal del Trabajo, ya que la Ley Burocrática es más tutelar.

16.- CAUSALES DE DESPIDO.- En el presente trabajo utilizamos el término de despido por ser la palabra que emplea el legislador en el artículo 123 constitucional apartado A fracción XXII, para denominar la rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad para el patrón, y respecto de la rescisión nos habla el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo.

La doctrina ha clasificado a la rescisión de la relación de trabajo en dos especies: "... el despido, cuando el patrón rompe el vínculo laboral en virtud de una falta grave del trabajador, y el retiro, cuando es el trabajador quien decide acabar con la relación de trabajo como consecuencia de una falta grave del patrón"²¹

Así pues, el despido es "... el acto por virtud del cual hace saber el patrón al trabajador que rescinde o da por terminada la relación de trabajo, por lo que en consecuencia queda separado del trabajo".²²

El artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo en XV fracciones contemplan las causas por las que se puede despedir a los trabajadores, sin responsabilidad para el patrón de las cuales mencionaremos algunas:

²¹ DAVALOS, José. Tópicos Laborales. Porrúa. México, 1992. página 34.

²² DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. 12ª edición. Porrúa. México, 1990. página 251.

- Engañarlo el trabajador o en su caso el sindicato que lo hubiese propuesto con certificados falsos de referencia, con los que se atribuyan capacidades, aptitudes o facultades de las que carezca.
- Incurrir el trabajador durante sus labores en falta de probidad u honradez, en injurias y malos tratamientos al patrón, sus familiares y personal directivo o administrativo y sus propios compañeros dentro o fuera del establecimiento de trabajo.
- Ocasionar el trabajador, intencionalmente, perjuicios materiales en el desempeño de sus labores a las instalaciones, daños y perjuicios a instrumentos y materias primas.
- Comprometer el trabajador por su imprudencia o descuido inexcusable, la seguridad del establecimiento o de las personas que se encuentren en él.
Cometer el trabajador actos inmorales.
- Cometer actos inmorales en el establecimiento de trabajo.
Revelar secretos de fabricación.
- Tener mas de tres faltas de asistencia en un periodo de 30 días, sin permiso del patrón o sin causa justificada.
- Desobedecer al patrón o a sus representantes sin causa justificada, siempre que se trate del trabajo contratado.
- Negarse a adoptar medidas preventivas para evitar accidentes o enfermedades.
- Incurrir en estado de embriaguez, bajo influencia de algún narcótico o droga enervante, salvo que existe prescripción médica.
- La sentencia ejecutoriada que imponga una pena de prisión al trabajador.

Además de las causas de despido enumeradas anteriormente, es de precisar que no son todas las causales contempladas en la Ley Laboral, pues también en los trabajos especiales se contemplan otras que son propias de la naturaleza del empleo que se desarrolle, entre las que citaremos algunas:

En el artículo 185, relativo a los trabajadores de confianza, señala que podrá despedir al mismo por la pérdida de confianza.

El artículo 208, hace mención a las causales por las cuales puede despedirse a los trabajadores de buques, entre ellas están la falta de asistencia del trabajador a bordo a la hora de salida convenida; la cancelación o revocación de los certificados de aptitudes exigidos; la violación de leyes en materia de importación o exportación, entre otras.

El artículo 244, enuncia las causales por las cuales puede despedirse a las tripulaciones aeronáuticas, entre las cuales esta: la cancelación o revocación de los pasaportes, visas y licencias, encontrarse el tripulante bajo las influencias de narcóticos, entre otras.

El artículo 255, nos señala las causales por las cuales puede despedirse a los ferrocarrileros, que son la recepción de carga o pasaje fuera de los lugares señalados por la empresa y la negativa de efectuar el viaje o interrupción de él sin causa justificada.

El artículo 303, enumera las causales por las cuales puede despedirse a los deportistas, que son la indisciplina grave o las faltas repetidas de indisciplina, así como la pérdida de facultades.

17.- CAUSALES DE LA TERMINACION DE LA RELACION DE TRABAJO.- "Es la disolución de las relaciones trabajo, por mutuo consentimiento o como consecuencia de la interferencia de un hecho, independientemente de la voluntad de los trabajadores o de los patrones, que hace imposible su continuación"²³

²³ Ibidem, Página 242

Del concepto que da el Maestro Mario de la Cueva, se desprende la existencia de dos categorías de terminación: el mutuo consentimiento y las circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación laboral que imposibilita la continuidad de la relación.

Las causas por las que se puede producir la terminación de la relación laboral, el artículo 53 de la Ley Federal del Trabajo señala que son: El mutuo consentimiento de las partes, la muerte del trabajador, la terminación de la obra o vencimiento del término o inversión del capital y la incapacidad física, mental o inhabilidad manifiesta del trabajador, así como las causas a que se refiere el artículo 434 referente a la terminación colectiva de las relaciones de trabajo.

18.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.- La Constitución, las leyes y la Doctrina, hacen mención a la responsabilidad administrativa, sin dar el significado de la palabra, es utilizada como sinónimo de consecuencias al infringir alguna norma, al hablar que cae en responsabilidad derivada de una conducta; al expresar que determinada persona es responsable en las labores que desempeña, o como atribuciones u obligaciones de un cargo al manifestar que un empleado es el responsable de un área determinada.

Se entiende por "... responsabilidad administrativa, toda la derivada de los actos de gestión, incluso privada, por los distintos representantes o administradores, sean legales o voluntarios"²⁴

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 109, fracción III, señala que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores

²⁴ CABANELLAS, Guillermo Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual Tomo VII. 19 ed. Eliasta S.R.L. Argentina, 1989 página 192

públicos por los actos y omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Por otro lado el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, enuncia 24 fracciones reglas de conducta ético en el servicio público, que de no cumplirlas será responsable administrativamente, haciéndose acreedor a las sanciones que esa Ley contempla.

De lo antes expuesto, se concluye que además de que el término responsabilidad es empleado sin hacer conciencia del significado que entraña, no se encuentran conceptos jurídicos al respecto, al menos no en el sentido que se pretende utilizar en el trabajo que nos ocupa, que es el acto de un trabajador o servidor público en el desempeño de sus funciones, que por diversas acciones u omisiones origina una serie de consecuencias que afectan tanto al Estado como a terceras personas.

CAPITULO II

ANTECEDENTES EN MEXICO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

1.- CONSTITUCION DE 1857.- La Constitución de 1857, no tuvo plena vigencia, debido a que fue discutida y promulgada en una época de graves desavenencias políticas y contienda entre los partidos Liberal y Conservador.

En su título IV denominado la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, contempló en siete artículos 103 al 109, el tema de las responsabilidades de los funcionarios.

El artículo 103, establece las personas a quienes se aplicará este título, señalando que los Diputados del Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo en cargo; los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracciones de la Constitución y leyes federales; lo es también el Presidente de la República, pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y los delitos graves de orden común.

El artículo 104 trata sobre la comisión de delitos comunes, señalando que si el delito fuera común, el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado; y en caso

negativo no habrá lugar a un proceso ulterior, en afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

En tanto el artículo 105, prevé la comisión de delitos oficiales, de los cuales conocerán el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia; el jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable; si la declaración fuera absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo, y si fuera condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia, quien en tribunal pleno y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

Este artículo fue reformado en noviembre de 1874, en virtud de que se estableció el sistema bicameral en la Constitución, sustituyendo a la Suprema Corte de Justicia en los juicios políticos, por el Senado.

El artículo 106, hace mención a que, una vez pronunciada una sentencia de responsabilidad de delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.

El artículo 107 refiere que la responsabilidad de delitos y faltas oficiales, solo podrá exigirse durante el período en que el funcionario, ejerza su encargo y un año después.

El artículo 108.- En demandas de orden civil, no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.

De la redacción de los anteriores artículos, se desprende que únicamente se establecieron las responsabilidades de una pequeña parte del total de los servidores del Estado, de los llamados por la doctrina altos funcionarios públicos, los cuales estaban sujetos a un régimen especial, en tanto que los demás empleados del Estado no son contemplados en la Constitución de 1857.

2.- LEY DE RESPONSABILIDADES DE ALTOS FUNCIONARIOS DE 1870.-

Bajo la vigencia de la Constitución de 1857, se emitió la primera Ley de Responsabilidades, denominado "Decreto del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios", publicado el 03 de noviembre de 1870, y conocido como "Ley de Juárez"; en el cual se estableció:

Delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación (artículo 1º).

Faltas de las cuales contempla la infracción a la Constitución o a las Leyes Federales en materia de poca importancia (artículo 2º).

Causas por las cuales se determina que los funcionarios incurren en omisión, las que son negligencia o inexactitud en sus funciones (artículo 3º).

Sanciones que se preveen en el caso de delitos oficiales: destitución del cargo o inhabilitación en el mismo por un tiempo no menor de cinco años ni mayor de diez (artículo 4º).

Faltas oficiales, mismas que se sancionan con la suspensión del encargo y con la inhabilitación de uno a cinco años (artículo 5º).

Las omisiones se sancionan con la suspensión de seis meses a un año (artículo 6º).

Los funcionarios enunciados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, deberán juzgarse conforme a esta ley, y el tiempo para exigir la responsabilidad oficial prescribe en un año (artículo 7º).

Una vez declarada la culpabilidad del funcionario se deja expedito el derecho de la nación o de los particulares para acudir ante los tribunales competentes (artículo 8º).

Se puede sancionar al funcionario por un delito común, el cual después de sentenciado por la responsabilidad oficial, se puede ejercer acción poniéndolo a disposición del juez competente para ser juzgado de oficio o a petición de parte (artículo 9º).

Acción del Gran Jurado (Cámara de Diputados y Suprema Corte de Justicia de la Nación), termina con la declaración de delitos oficiales sentenciando o absolviendo y otra referente a los delitos comunes (artículo 10º).

A partir del artículo 11 del Decreto del 03 de noviembre de 1870, se refiere al procedimiento y a la acción popular para denunciar delitos oficiales.

La citada Ley, al ser reglamentaria de los artículos 103 a 109 de la Constitución de 1857, incipientemente pretende establecer los lineamientos para enjuiciar a un alto funcionario público, pues no prevee a los demás servidores públicos o trabajadores al servicio del estado, que en el desempeño de su encargo cometa delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales. Cabe precisar que se refiere a los delitos oficiales y al procedimiento para perseguir los mismos, en forma vaga e imprecisa, toda vez que no existía el Código Penal.

Por lo que la Ley en análisis fue un antecedente del Código Penal, el que hasta 1872 se publicó, el cual distinguía entre delitos comunes y oficiales y que junto con los Códigos Procesales de 1880 y 1894, pretendían cubrir las lagunas que la Constitución de 1857 y en consecuencia dejan obsoleta la Ley de 1870.

3.- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS DE 1896.- El 29 de mayo de 1896 se promulga la Ley de responsabilidades de los Funcionarios y

el 6 de julio del mismo año se publicó la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857, derogando a la Ley anterior de 1870.

La nueva Ley en 64 artículos en seis capítulos, habló sobre los funcionarios públicos.

El primer capítulo de la Ley en análisis, señala quienes son los altos funcionarios federales en los términos que prevee la Carta Magna de 1857. Menciona el artículo 1º a los diputados, senadores, magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Secretarios de Despacho, los que serán responsables de los delitos comunes, delitos, faltas u omisiones oficiales en que incurran durante el tiempo de su encargo.

En cuanto al Presidente de la República, el artículo 2º nos dice que será acusado únicamente por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común; en tanto que los miembros del Poder Legislativo de los Estados, y los propios gobernadores, sólo serán acusados por infracciones a la Constitución y a las leyes federales, según se desprende de ese ordenamiento en estudio en su artículo 3º.

Conforme a lo dispuesto por la Ley de 1896 en su artículo 4º, el Congreso General es el competente para conocer de los delitos cometidos por altos funcionarios, en los términos que establece el artículo 107 de la Constitución vigente; señalando que podrá procederse contra un alto funcionario, en caso de que cometa un delito común, sólo cuando el Gran Jurado declare que ha lugar a desaforarlo, toda vez que gozan de fuero desde el día de su elección y los senadores y diputados suplentes desde el día en que se les llame para el desempeño de su encargo. Sin embargo tratándose de demandas del orden civil no existe fuero o inmunidad para los altos funcionarios.

La Ley de 1896, superó la deficiencia que la Ley de 1870 en cuanto a los delitos oficiales, esto en razón de que el Código Penal de 1872 en su artículo 1059 definió tales delitos, por lo que la Ley de 1896 sólo se ocupó de los procedimientos respecto de la responsabilidad de los altos funcionarios por los delitos comunes cometidos en el desempeño de su encargo y por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

El capítulo II de la Ley de Responsabilidades de 1896, habla sobre las Secciones Instructoras, que serán las Cámaras de Senadores y de Diputados, de las cuales se formará una Gran Comisión de cada una, para enjuiciar a los sujetos contemplados en la Ley. En los capítulos siguientes la misma Ley fija los procedimientos a seguir en casos de que se imputen delitos comunes u oficiales a los altos funcionarios.

El capítulo III, se denomina "Procedimiento en los casos de delito del orden común", lo que considera el tratadista Raúl F. Cárdenas es erróneo, toda vez que debió llamarlos delitos comunes para separarlos de los delitos del orden federal y delitos del orden común; y el mismo capítulo señala en términos del artículo 104 de la Constitución de 1857, que se acudiría ante la Cámara de Diputados para que ésta erigida en Gran Jurado, proceda en contra del alto funcionario que goce de fuero, ya sea que la petición se haga por particulares o por el propio acusado al solicitar su inmunidad por seguirse causa en su contra por Juez incompetente, las Cámaras resolverán sobre si el hecho denunciado constituye delito; si se determina procedente, se separará al alto funcionario de su encargo y se pondrá a disposición del tribunal competente sea del orden común o del orden federal; en caso negativo no habrá lugar a lo antes señalado.²⁵

²⁵ Cfr. RAUL F. CARDENAS. Op Cit. página 41

Es necesario precisar que si la acusación en contra del funcionario, se tratase de comisión de delitos comunes en el desempeño de su encargo, la Cámara podía investigar el hecho delictuoso y poner al funcionario a disposición del Juez, quien se encargaba de las investigaciones hasta dictar sentencia, funciones que más adelante se delegaron al Ministerio Público, quienes se encargan de la investigación y del ejercicio de la acción penal, dejando al juez la cuestión jurisdiccional.

El capítulo IV, dice que tratándose de los delitos oficiales, conocerá la Cámara de Diputados, como Jurado de Acusación y la de Senadores como Jurado de Sentencia. La primera de ellas en término de 30 días, plazo prorrogable, turnará el expediente a la sección respectiva de la misma Cámara de Diputados, quien seguirá el proceso allegándose de las documentación probatoria y las diligencias necesarias, observando el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, otorgando derecho de audiencia al acusado, quien podrá nombrar abogados y aportar pruebas, para que la Cámara de Diputados declare a mayoría de votos si el acusado es o no culpable, con las exculpantes, atenuantes o agravantes. Si el dictamen resulta positivo se separará al alto funcionario de su encargo, poniéndolo a disposición de la Cámara de Senadores, quien una vez erigida en Jurado de Sentencia, celebrará una audiencia a la que asistirá el acusado y el acusador, procederá a aplicar a mayoría de votos, la pena que la Ley le Asigne.

En el capítulo V, se estipula que tratándose de delitos oficiales la Cámara de Senadores, una vez que reciba el fallo de la Cámara de Diputados, lo asignará a la sección instructora que analice el Dictamen de la Cámara de Diputados, y una vez concedida audiencia al acusado y al acusador, dictará el dictamen correspondiente para que la Cámara de Senadores erigida en Gran Jurado de Sentencia dictará la misma, la cual es irrevocable y a los condenados por responsabilidad oficial no se les concederá la gracia del indulto.

Pero si además de cometer un delito oficial, el inculpado cometió una conducta delictuosa del orden común en el desempeño de su encargo, una vez sancionado por el primer delito se pondrá a disposición del Juez competente para que lo juzgue.

También podía ocurrir un tercer caso en la sentencia dictada por la Cámara de Senadores, podía resolver declarándose incompetente, en caso de que el delito se cometiese fuera de la época en que el funcionario gozaba de fuero; en cuyo caso el acusador podía acudir directamente ante el Tribunal competente, ya que no se necesitaba un procedimiento previo ante el Jurado, tratándose de delitos comunes.

El capítulo VI de la Ley en estudio, se denomina "Reglas Generales", se refiere a puntos como la declaración de procedencia o desafuero y veredictos, y en cuanto a procedimiento se observa el Código Penal y el Código de Procedimientos Penales vigentes en ese momento. En cuanto a los delitos Oficiales se limita únicamente a remitirnos a los Códigos Penales de 1872 y 1929.

Finalmente, el enfoque que se dio a la Ley de Responsabilidades de 1896, fue omisa en materias administrativa y civil, se encausó en las materias política y penal. Al igual que su antecesora, fueron inoperantes, por la dificultad de aplicar sanciones a los altos funcionarios que contempla, quienes en esa época son amparados por el propio sistema de gobierno. Sin embargo pese a su poca eficacia, en ellas se basaron las Leyes de Responsabilidades de 1939 y 1979, tuvo vigencia hasta 1929 fecha en que se expidió el Código Penal.

4.- CONSTITUCION DE 1917.- Si bien es cierto que la Constitución de 1857, fue un antecedente de nuestra Constitución actual, también lo es que para principios

de siglo esa Ley Suprema no se ajustaba a los cambios del nuevo siglo, no era lo que el país necesitaba, pues con el movimiento revolucionario, se había logrado algunos beneficios sociales, por lo que se tuvo que convocar al Congreso Constituyente para emitir una nueva Constitución, la que además de tener normas de carácter orgánico y dogmático, como las Constituciones de muchos países, fue la primera en agregar las garantías sociales (propiedad, educación y trabajo); por lo que rompe con el sentido liberal de la Constitución que le antecede, pues además de regular cuestiones de tipo individual tutela a grupos, declara que las garantías individuales son otorgadas por la Constitución y no son inherentes a las personas por el simple hecho de nacer, no obstante se conservan puntos importantes de la Constitución de 1857 como es la parte orgánica y la división de poderes.

La Constitución que actualmente nos rige se promulgó el 05 de febrero de 1917 y entró en vigor el 01 de mayo del mismo año, estableciendo en su título IV la base de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, la cual no incluía a los demás empleados de la Federación, como son sus trabajadores, sino continuaba con los mismos principios de la Ley de 1896, aplicándose únicamente a una pequeña parte de los trabajadores al servicio del Estado. Este título se integró por 7 artículos del 108 al 114.

En su artículo 108 la Constitución de 1917 dispuso que los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de la Nación, los secretarios de Despacho y el procurador general de la República son responsables de los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de este mismo encargo. Los gobernadores de los Estados y los diputados a las legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y Leyes Federales. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Como vemos el artículo 108 antes mencionado siguió como modelo el artículo 103 de la Constitución de 1857, al incluir entre los altos funcionarios de la Federación al Procurador General de la República, así como a los Diputados de la Legislaturas Locales, limitando la responsabilidad del Presidente a la comisión de delitos por traición a la patria y graves del orden común, no obstante en la actualidad ese artículo incluye a otros servidores públicos.

Las causas por las cuales la Constitución del 17 determina instaurar procedimiento administrativo es por faltas u omisiones oficiales, delitos comunes y los oficiales, más no se definen en qué consisten éstas. Así como el procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político de los funcionarios públicos, no se desprende de alguno de los artículos que conforman el título IV responsabilidades administrativas o disciplinarias.

Como autoridades competentes para conocer de los delitos que cometan los altos funcionarios de la Federación, la vigente Constitución facultó a los Tribunales Jurisdiccionales cuando se trate de delitos del orden común, previo desafuero efectuado por la Cámara de Diputados, y cuando se trate de delitos oficiales conocerá exclusivamente la Cámara de Senadores, previa acusación de la Cámara de Diputados.

El pueblo tiene derecho a denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos cometidos por alguno de los funcionarios mencionados en el artículo 108 Constitucional. En caso de delito común la Cámara de Diputados, declarará por mayoría de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado; en caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento, pero esto no es óbice para que la acusación continúe cuando el acusado deje de tener fuero; en caso afirmativo el acusado queda separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes, en cuanto al Presidente de la República, sólo se le puede acusar ante

la Cámara de Senadores como si se tratara de un delito oficial; una vez que la Cámara de Diputados de parte a la de Senadores, resolverá si el acusado es culpable y de ser así, quedará privado de su puesto e inhabilitado para obtener otro empleo en la Administración Pública por el tiempo que determine la Ley, y cuando el delito que cometió tuviese señalada otra pena en ley diversa, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que conozcan; la responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo será exigible durante el periodo en el que el funcionario ejerza su encargo y durante un año después.

El Presidente de la República tiene la facultad de ejercitar acción en contra de los funcionarios judiciales, aquí se convierte en poder judicial, y una vez que lo haya oído en privado, podrá solicitar ante la Cámara de Diputados la destitución de su empleo por mala conducta.

El artículo 111, párrafo final de la Constitución de 1917, impone al Congreso de la Unión la obligación de expedir a la mayor brevedad, una Ley sobre responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito Federal, determinando como delitos u faltas oficiales todos los actos y omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, cuyos delitos y faltas siempre serían juzgados por Jurado Popular, en términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 120 constitucional.

La Constitución, como ya señalamos en párrafos anteriores, es la primera en establecer garantías sociales entre ellas en materia de trabajo que en su artículo 123, en texto original, hablaba sobre el trabajador en general, no reguló las relaciones de trabajo entre el Estado y sus empleados, otorgó la facultad de promulgar las Leyes de la materia a las Legislaturas de los Estados; la primera entidad Federativa en emitir una Ley de Trabajo fue Veracruz, la cual contenía disposiciones protectoras de los obreros, la libertad sindical y el derecho a huelga, le siguieron Jalisco y Yucatán, las cuales sirvieron de base para expedir

la Ley Federal del Trabajo de 1931, otros estados como Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo y Puebla, reglamentaron en sus códigos laborales las funciones de los empleados de la Federación, otros los excluían como son los de Veracruz, Tabasco y Yucatán.

5.- REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1929.- Esta reforma surgió en razón de las dificultades que se originaron por la aplicación de las diversas leyes laborales estatales, toda vez que los legisladores consideraron que se estaba dando un tratamiento desigual a los trabajadores, lo que por ende iba en contravención con el principio de igualdad de derechos a que hace alusión la Constitución del 17, además de que se produjeron serias problemáticas de competencia entre los tribunales de orden común, respecto a los conflictos colectivos y huelgas que se extendían a dos o más entidades federativas, por lo que el Poder revisor de la Constitución decidió reformar el artículo 73 Fracción X, y el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformas que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 1929, determinando que la Ley de Trabajo se expediría por el Congreso Federal y su aplicación correspondería a las Autoridades Federales y a las Locales, a través de una distribución de competencias quedando textualmente de la siguiente manera:

"Artículo 73.- El Congreso tiene la facultad...

X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito, para establecer el Banco de Emisión Unica, en los términos del artículo 20 de esta Constitución y para expedir las leyes de trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución".

"La aplicación de las Leyes del trabajo compete a las Autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de transporte,

amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos, por último los trabajos ejecutados en el mar y en zonas marítimas en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias."

"Artículo 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir las Leyes del Trabajo, las cuales regirán entre obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de una manera general sobre todo contrato de trabajo"

6.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.- En 1929 se formuló el Proyecto del Código Federal del Trabajo, conocido como "Proyecto Portes Gil". Este proyecto de la Ley Federal del Trabajo se refería a todos los patrones y trabajadores incluyendo al Estado, cuando tenga el carácter de patrón, y sin discriminar a ningún empleado ya fuera de empresa particular o del Estado, disposición que no fue tomada en cuenta para la Ley Federal del Trabajo de 1931.

El artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo, excluía a los servidores públicos que trabajaban al servicio del Estado, los que debían regirse por Leyes del Servicio Civil.

De esta misma manera la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictó Jurisprudencias en este sentido, excluyendo igualmente a los servidores públicos del Estado de los beneficios otorgados por el artículo 123 constitucional, ya que según éste fue creado para buscar el equilibrio entre el capital y el trabajo, circunstancias que no ocurren en las relaciones del Estado y los empleados que de él dependen.

La Ley Federal del Trabajo de 1931, impuso a las partes las normas laborales, sin que éstas quedaran al arbitrio de las partes, pero en el supuesto que fuesen pactadas diversas condiciones, no tenían que ir en contravención de la Ley, tampoco se podía renunciar a las disposiciones que favorezcan a los trabajadores.

Esta Ley no distinguió entre trabajadores de confianza y trabajadores en general; respecto a los trabajadores de confianza la ley en comento los contempló en sus artículos 48 y 126 fracción X, excluyéndolos en el primero de estos preceptos, de las estipulaciones del Contrato Colectivo al igual que a las personas que desempeñan puestos de dirección y de inspección; en tanto que el artículo 126 fracción X contemplaba como terminación de la relación de trabajo la pérdida de la confianza del patrón al trabajador que desempeñe un empleo de dirección, fiscalización y vigilancia, y toda vez que los referidos artículos no definían ni precisaban, por el contrario confundían a los empleados de confianza con las personas que desempeñaban funciones de dirección, fiscalización y vigilancia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictó algunas ejecutorias respecto de los empleados de confianza en el sentido de que "... debían ser aquellos que intervenían en la dirección y vigilancia de una negociación y que en cierto modo sustituían al patrón en algunas de las funciones propias de éste." ²⁶

Por otro lado el antiguo Departamento del Trabajo, sustentó la tesis siguiente: "La calidad de profesionista no da por si sola, a quien la tiene, el carácter de empleado de confianza dentro de una empresa, dicho carácter depende de las actividades desempeñadas, cuando son de las definidas por la Ley Federal del Trabajo como dirección o de administración, de inspección de labores o de

²⁶ LOYSA y Manuel Tesis 62. Apéndice del Semanario Judicial de la Federación.

trabajos personales del patrón (consulta del 28 de noviembre de 1933, Sindicato Mexicano de Electricistas)" ²⁷

7.- ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN DE 1938.- Las relaciones laborales del Estado y sus trabajadores no tenían reglamentación específica, fue hasta 1934 que se publicó el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento de la Ley de Servicio Civil, que reconocía los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, regulaba a los trabajadores eventuales, otorgaba prestaciones y recompensas, detallaba obligaciones, sanciones y derechos, sin embargo este Acuerdo no tuvo mayor aplicación, ni eficacia alguna, tuvo una vigencia de sólo ocho meses; fue hasta el 5 de diciembre de 1938 que se expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual definió al trabajador al servicio del Estado "... como toda persona que presta a los poderes legislativo, ejecutivo o Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que fuere expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales". ²⁸

Este Estatuto, dividía a los trabajadores al servicio del Estado, en trabajadores de base y de confianza, establecía la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo, se preveía la irrenunciabilidad de las disposiciones a favor del empleado, requisitos para los nombramientos de servidores públicos, fijaba la duración de la jornada, regulaba el salario, obligaciones del trabajador, efectos del nombramiento, organización sindical, el derecho a la huelga y la competencia del Tribunal de Arbitraje.

²⁷ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, 12ª ed. Porrúa México, 1990 pág. 423

²⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel Op. Cit página 35.

8.- REFORMAS DE 1941 AL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN DE 1938.- El Estatuto de 1938 estuvo en vigor hasta 1941, fecha en que se emitió el nuevo Estatuto aplicable a los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, que realmente no fue un nuevo ordenamiento, sino modificaciones a su antecesor, pues los cambios que en él se contenían no fueron significativos.

El contenido en general del Estatuto de 1941, no fue creador de nuevos derechos, como lo mencionamos en el párrafo anterior, con la única salvedad de que se adicionaron nuevos cargos o empleos a los llamados empleados de confianza, es decir, para aquellos servidores públicos a los que en realidad no les es aplicable la protección del Estatuto, ya que como lo hemos analizado en el desarrollo del presente trabajo, pueden ser removidos libremente por los Titulares.

9.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y LOS TERRITORIOS FEDERALES DE 1940.- Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940, en cumplimiento a lo ordenado por el artículo 111 de la Constitución de 1917, que dispuso que el Congreso de la Unión expediría a la brevedad la Ley Reglamentaria de ese artículo; y la propia Constitución en su artículo 16 Transitorio, ordenó que dicha Ley debería expedirse en el periodo de sesiones ordinarias de septiembre de 1917.

La Ley de Responsabilidades de 1940, está compuesta por once artículos insertados en seis títulos, y seis artículos transitorios.

Señaló como sujetos de la Ley, a los funcionarios y empleados de la Federación, Territorios Federales y del Distrito Federal; estableciendo como altos funcionarios al Presidente de la República Mexicana, Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Autónomo, Procurador General de la República, Gobernados y Diputados de las Legislaturas Locales.

Son materia del procedimiento de responsabilidades los delitos y las faltas oficiales; considerando faltas oficiales las infracciones a la Constitución y a las leyes federales no señaladas como delitos, los que se sancionan con la suspensión de uno a seis meses.

Enlistando en tres artículos los delitos aplicables a las diversas categorías de funcionarios y empleados; así pues vemos que en el artículo 13 de la Ley en comento enumera en siete fracciones los delitos imputables a los altos funcionarios de la Federación; en el artículo 14 los delitos imputables a los Gobernadores y a los Diputados Locales; y en el artículo 18 señaló setenta y dos delitos y faltas oficiales por los cuales se podían perseguir y enjuiciar a los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal.

Estos artículos eran claros y precisos, no se podía someter a juicio a un funcionario o empleado de la Federación, invocando causales de responsabilidad contenidas en otro artículo que no le era aplicable, lo que originó, como era de esperarse, que no se le pudiera acusar a un alto funcionario, o a los Gobernadores y a los Diputados Locales por la comisión de delitos en el desempeño de sus funciones invocando las causales del artículo 18 de la citada Ley, aun cuando a todas luces la infracción cometida fuera una irregularidad tipificada.

Las autoridades facultas por la Ley de Responsabilidades de 1940 para enjuiciar y aplicar las sanciones a que la propia Ley hacia referencia, eran la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados y los Juzgados en Materia Común; la Cámara de Diputados se encargaba del procedimiento de desafuero de un funcionario de la Federación, del Distrito Federal y los Territorios Federales. Se concedió acción popular para denunciar ante las Autoridades correspondientes los delitos y faltas cometidos por alguno de los sujetos previstos en la Ley.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y los Territorios Federales previó distintas sanciones derivadas de conductas delictuosas, según el cargo que desempeñara el funcionario o empleado de la Federación, del Distrito Federal y los Territorios Federales.

Para los altos funcionarios estipuló como sanciones la destitución del cargo o del honor del que se encontrara investido, o la inhabilitación que iba de cinco a diez años según la falta o el delito cometido; por cuanto hace a los demás funcionarios y empleados de la federación, del Distrito y Territorios Federales, se señalan sanciones las cuales son destitución, inhabilitación de dos a seis años, penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por doce años.

10.- REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1960.- Estas reformas fueron el fruto de una lucha constante de los trabajadores burócratas por elevar su situación laborar a norma Constitucional, toda vez que la Constitución de 1917, no incluyó a esta categoría de trabajadores en las garantías y derechos sociales consagrados en el artículo 123 de ese ordenamiento.

El 5 de diciembre de 1960, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la adición del apartado "B" en el artículo 123 constitucional, con el propósito de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, se incluyeron a los trabajadores de confianza en cuanto al salario y la seguridad social, lo que representó un gran logro en beneficio de las personas que prestaban su trabajo bajo la denominación de confianza, ya que como recordaremos, la categoría de trabajadores de confianza se encontraba desprotegida, al no contemplarlos ninguna disposición legal, por lo que su estancia en el empleo quedaba al arbitrio de los patrones.

Las disposiciones contenidas en el apartado "B", contemplaban entre otros beneficios la duración de la jornada, las vacaciones, la estabilidad en el empleo, la protección al salario, las bases para las promociones y ascensos, la garantía en cuanto a la separación injustificada, se reconoce el derecho de asociación y la seguridad social, así mismo estableció la creación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, órgano facultado para dirimir los conflictos que se suscitaban entre el Estado y sus trabajadores.

11.- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE 1963.- Una vez que se logró la inclusión de los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, fue necesaria la expedición de la Ley Reglamentaria de este precepto constitucional, por lo que con fecha 28 de diciembre de 1963 se publicó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual vino a abrogar el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 y sus respectivas reformas de 1941.

Por lo que hace al ámbito personal de la Ley en estudio, se aplicó a las personas que trabajaban para los Poderes de la Unión, las Entidades Paraestatales y los

Organismos Descentralizados que presten servicios públicos y que expresamente se mencionan en la misma ley, sin embargo es menester aclarar que esta Ley excluía su observancia y aplicación a los trabajadores de confianza y a los miembros de las fuerzas armadas y del servicio exterior, así mismo era omisa en cuanto a la reglamentación de los trabajadores de los Municipios y Entidades Federativas.

Al igual que el apartado "B" el artículo 123 constitucional, la ley que nos ocupa, estableció como autoridad encargada de dirimir las controversias entre los Poderes de la Unión como patrón y sus trabajadores, al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, fue un tanto pobre en cuanto a la protección brindada a los trabajadores al servicio del Estado, toda vez que aun cuando ya existía la Ley Reglamentaria del apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la que pudieron haberse basado los creados de la Ley que vengo desarrollando, consagró beneficios menos amplios que la Ley Federal del Trabajo, en cuanto a la asociación, contratación y huelga, y como ya lo señalamos en el párrafo que antecede nuevamente este ordenamiento desprotegió a los trabajadores de confianza.

12.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.- Esta Ley surgió a raíz de las transformaciones sociales y económicas que se dieron, en el país, lo que hizo que la Ley del Trabajo de 1931, ya no tuviera la misma eficacia jurídica, por lo que en 1960 y 1969, los Presidentes en turno, nombraron una comisión integrada por el Titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, los Presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y el Maestro Mario de la Cueva, entre otras personas, para realizar ante-proyectos de la Ley Federal de Responsabilidades.

Sin embargo fue hasta el primero de abril de 1970 que se publicó la nueva Ley Federal del Trabajo reglamentaria del apartado A de la Constitución Mexicana, la que entró en vigor el primero de mayo del mismo año, con un ámbito de aplicación en toda la República Mexicana, caracterizado principalmente por ser un ordenamiento de interés social, ejemplo de equidad, imparcialidad y protectora de la clase trabajadora.

Estuvo integrada por 1010 artículos divididos en 16 títulos y 12 artículos transitorio; los 13 primeros títulos conformados por 684 artículos, engloba lo referente a la naturaleza y alcance de la Ley, a las obligaciones y derechos de los trabajadores y patrones, a las Instituciones Laborales, relaciones individuales y colectivas de trabajo, riesgos laborales, las autoridades del trabajo y al personal jurídico de las juntas; los títulos 14 y 15 hablan del proceso laboral, la capacidad y personalidad de las partes en el juicio, los medios de pruebas, los incidentes, las competencias, la acumulación, la caducidad, los distintos procedimientos laborales, los procedimientos de ejecución derivados de laudos, las providencias cautelares a la reclamación o revisión contra actos y resoluciones de las juntas y procedimientos voluntarios o paraprocesales; por lo que hace al último título, está integrado por disposiciones relativas a la responsabilidad de los patrones, trabajadores y personal de las juntas, por violaciones a la Ley Federal del Trabajo, y establece sanciones económicas por el mismo motivo, que van de tres a trescientas veces el salario mínimo general.

Por lo que se refiere a sus 12 artículos transitorios, establecen entre otras disposiciones, la fecha de su entrada en vigor y la declaración de que abroga la Ley de 1931

Esta Ley Federal del Trabajo es observable y aplicable para las relaciones de trabajo de los obreros, jornaleros empleados domésticos y trabajadores dentro

de las ciudades como del campo, así como a las actividades de agricultura, ganadería y forestales al servicio un patrón.

La Ley de 1970 tuvo grandes logros para los trabajadores en general como el derecho de huelga en los problemas derivados del Contrato Ley, estableció la propina como parte del salario, el pago de horas extras, la prima dominical, el pago doble de trabajo en días de descanso obligatorio, descanso obligatorio del primero de enero y cinco de febrero, aumento del periodo vacacional, la prima vacacional, el aguinaldo, el otorgamiento de becas, fomento al deporte, indemnización de los casos de reajustes de los trabajadores y la creación de hospitales de la empresa.

Esta Ley protectora reguló y reconoció las Comisiones Mixtas Obrero Patronales de Seguridad e Higiene en el Trabajo, de Antigüedad, de Salarios Mínimos Generales y Profesionales, para la Participación de los Trabajadores de las Utilidades de las empresas, de Capacitación y Adiestramiento.

13.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1980.- El 4 de enero de 1980 se publicó esta Ley de Responsabilidades reglamentaria del artículo 108 constitucional, la cual a través de su artículo segundo transitorio aboga la Ley de 1940.

Esta Ley estableció como sujetos de la misma a los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales, que cometan durante su encargo o con motivo del mismo.

Asimismo señaló, que los Senadores, Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales, que cometan durante su encargo o con motivo del mismo; los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas Locales, son responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales y por los delitos que tipifica la propia Ley; en cuanto al Presidente de la República, es responsable durante el tiempo de su encargo y solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Además de los sujetos contemplados en el párrafo anterior, Ruiz Massieu señala que se aplica "... a los funcionarios y empleados de los Poderes de la Unión, de los Estados y de las Entidades Paraestatales. En este último caso, sólo se aplicará a los Directores, Presidentes, Gerentes y Miembros del Consejo u Organos Equivalentes, a los empleados de vigilancia y a los trabajadores que con sus resoluciones o actos puedan afectar los intereses patrimoniales de los entes a los que sirven, cuando se trate de enriquecimiento inexplicable."²⁹

La Ley de 1980, establece como ámbito material de aplicación de la misma, los actos u omisiones de los empleados y funcionarios al servicio del Estado que en el desempeño de sus labores cometan delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales, definiendo esta ley los dos últimos en sus artículos 3º y 4º, dejando a otras leyes concretamente a la penal la tipificación de los delitos comunes.

En el artículo 3º de la Ley en comento, define a los Delitos Oficiales como los actos u omisiones de los funcionarios y empleados o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo y con motivo del mismo que redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, enumerando en VIII fracciones

²⁹ RUIZ MASSIEU, José Francisco Estudios Jurídicos de la Nueva Administración Pública. Limusa, México, 1981 pág 234

aquellos actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

- I. El ataque a las Instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal;
- III. El Ataque a la libertad de sufragio;
- IV. La usurpación de atribuciones;
- V. 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;
- VI. Las omisiones de carácter grave;
- VII. Por violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales;
- VIII. En general los demás actos u omisiones en perjuicio del interés público de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter de delictuosos, conforme a otra disposición que los defina como delitos comunes.

En el artículo 4º se definieron las faltas oficiales como aquellas infracciones en que incurren los funcionarios y empleados durante su encargo o con motivo de mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, que no trasciendan al funcionamiento de las Instituciones y del Gobierno.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980, en su artículo 3º, recogió los delitos oficiales que sus antecesoras habían contemplado únicamente para los altos funcionarios, ésta no hace distinción entre los delitos aplicables a los altos funcionarios como a los demás empleados y funcionarios de la federación, en aras de una igual aplicación de la ley para todos los sujetos de la misma, las 72 fracciones del artículo 18 de la Ley de 1940.

Por otro lado deja sobreesidos varios juicios ventilados ante autoridades penales, por falta de materia, ya que cuando entró en vigor la presente ley, no estableció en su articulado que los procedimientos incoados con la vigencia de la ley de 1940, se llevarían a cabo hasta su conclusión aplicando la misma, por tanto al ser derogada la ley antecesora y con ella la tipificación de 72 causales para procesar a funcionarios y empleados de la federación, se puso fin a un incalculable de procedimiento y en absoluta libertad a personas procesadas por delitos oficiales contemplados como ya dije en el artículo 18 de la Ley de 1940 que ahora quedaban derogados.

Esta Ley señaló como sanciones: la amonestación cuando se tratara de funcionarios con fuero, la suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año; en caso de los demás funcionarios y empleados se remitió a lo que dispusieran las Leyes y Reglamentos respectivos.

La Ley de Responsabilidades de 1980, en sus títulos tercero y cuarto, estableció el procedimiento a seguir para sancionar a los empleados y funcionarios, mismo que no se aplicaba en iguales circunstancias a todos los sujetos contemplados en la ley; ya que en su título III, prevé el enjuiciamiento penal ante el Jurado Popular, si se trata de los demás "funcionarios y empleados", que mencionamos anteriormente; en tanto que el título IV establece un procedimiento ante el Senado de la República, para enjuiciar a los altos funcionarios previa acusación de la Cámara de Diputados.

Las sanciones previstas en la Ley en comento, en su artículo 10 señala la destitución e inhabilitación, sin embargo cabe señalar que la misma en su artículo 64, establece que una vez que el Ministerio Público ejerza acción Penal, y el Juez radique la causa y dicte el auto de sujeción a proceso, el funcionario o empleado debe continuar separado de su encargo y a disposición del Juzgado,

hasta la terminación del proceso sin intervenir el sindicato, ni el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

14.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE 1982. Esta ley se promulgó en diciembre de 1982 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 1 de enero de 1983, abrogó la Ley de Responsabilidades de 1980; es reglamentaria del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está compuesta por Cuatro Títulos y cuatro Artículos Transitorios.

El primer título de la Ley de 1982, en su capítulo denominado Disposiciones Generales, en su artículo 2º quienes son sujetos de la presente Ley, sin señalar enumerar a los mismos, sino que remite al artículo 108 constitucional primer y tercer párrafos, que reputan para los efectos de responsabilidades como servidores públicos a los representante de elección popular, a los miembros del Poder Judicial y del Distrito Federal, 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 o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y en su caso los miembros del Consejo de las Judicaturas Locales, así mismo los funcionarios y empleados que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Como autoridades competentes para la aplicación de esta Ley, el artículo 3º establece que son:

- las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal;
- La Contraloría General de la Federación;

- Las Dependencias del Ejecutivo Federal;
- El Departamento del Distrito Federal;
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- el Tribunal Fiscal de la Federación
- Los Tribunales del Trabajo en los términos de la legislación respectiva y
- Los demás Organos Jurisdiccionales que determinen las leyes.

Una de las autoridades facultadas para la aplicación de esta ley es la Secretaría de Contraloría General de la Federación, misma que fue creada en 1982 con la finalidad de que sea la responsable de aplicar la Ley de Responsabilidades, así como para establecer la normas y procedimientos para aplicar la presente ley y ante quien se van a interponer quejas, denuncias en contra de servidores públicos de las dependencias y entidades paraestatales.

El título segundo, llamado "de los Procedimientos ante el Congreso de la Unión, en Materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia", establece como sujetos del juicio político los mencionados en el párrafo primero artículo 110 de la Constitución, que son los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Tribunales Superior de Justicia Locales.

Las causas por las cuales podrá ser enjuiciados los funcionarios señalados en el párrafo precedente, son por las violaciones graves a la Constitución, a las Leyes Federales, por el manejo indebido de fondos y recursos federales, así como los actos y omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, señalando ocho supuestos en su artículo 7º:

- I. El ataque a las Instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal;

- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías 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 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;
- 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.

Es de observarse que las ocho causales antes mencionadas, aplicables a determinados funcionarios que serán sujetos a un juicio político, son las establecidas por la Ley de Responsabilidades de 1940 para enjuiciar a los altos funcionarios públicos, y las previstas por la Ley de 1980 para todos los empleados y funcionarios contemplados en la propia Ley, bajo el principio de igualdad, en tanto que la Ley vigente los vuelve a establecer para determinados servidores públicos, que en esta tesitura son altos funcionarios.

El capítulo II del mismo título segundo, establece el procedimiento en el Juicio Político, señalando que la Cámara de Diputados, actuará como Órgano Instructor y de Acusación y la Cámara de Senadores fungirá como Jurado de Sentencia.

Las sanciones previstas en este capítulo aplicables a los funcionarios sujetos de juicio político, en caso de que las resoluciones que dicten las Cámaras de Diputados y Senadores sean condenatorias, serán la destitución e inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones desde 1 hasta 20 años.

El capítulo III título segundo, establece el procedimiento para la declaración de procedencia para el ejercicio de la acción penal en contra de los servidores públicos contemplados en el artículo 111 constitucional, que a decir son los representante de elección popular, a los miembros del Poder Judicial y del Distrito Federal, 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 o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, procedimiento que se llevará ante la Cámara de Diputados, quien ordenará a la Sección Instructora realizar las diligencias necesarias para determinar la existencia del delito, la probable responsabilidad del servidor público y la subsistencia de fuero, para determinar si ha lugar a proceder penalmente contra el acusado.

El título tercero de esta Ley es sumamente importante para el desarrollo del presente trabajo, pues parte la materia de la tesis. Se refiere a las responsabilidades administrativas, de los sujetos enumerados en el artículo 2º de la ley en estudio, que anteriormente ya mencionamos. Señalando en el Artículo 47, 24 obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo y comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar a procedimientos y a las sanciones que correspondan.

En el capítulo II del título tercero, se establecen las sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas, señalando en el artículo 53, las de apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación de 1 a 20 años, sanciones a las cuales nos referiremos y explicaremos en el próximo capítulo de este trabajo.

En sus artículos 70 y 71, la Ley vigente establece, los medios de impugnación contra las sanciones administrativas que serán el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y el Recurso de Revocación ante la propia autoridad que emitió la resolución administrativa recurrida, de cuyas autoridades y medios de impugnación trataremos en los capítulos subsecuentes.

El título cuarto establece, que la Secretaría de Contraloría General de la Federación, también será la encargada de llevar a cabo un Registro Patrimonial de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como de los Tribunales de Trabajo en términos e la legislación respectiva y de Organos Jurisdiccionales que determinen las Leyes.

Como se aprecia del análisis realizado a la Ley vigente, el Legislador estableció un Juicio Político para determinados Funcionarios Públicos, el cual se llevará ante el Congreso de la Unión, al igual que el procedimiento de procedencia de acción penal en contra de los servidores públicos contemplados en el artículo 111 constitucional, establece también un Procedimiento Administrativo disciplinario que se ventilará ante los Organos Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

La Ley en comento ha sufrido modificaciones substanciales en 1990 al artículo 47 fracción XXI, en 1992 a los artículos 79, 47 fracción XXIII, XX, 53 y 58; en 1994 se adicionaron los artículos 77 bis y 78.

En 1990, para adicionar en el catálogo de obligaciones de los servidores públicos, a que se refiere su artículo 47, una que tomó el número de fracción XXI, para quedar la disposición como sigue: "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".

En este operativo, las antiguas fracciones XXI y XXII sólo se recorrieron con la misma redacción, pero con los nuevos números XXII y XXIII.

En 1992 se dió una reforma trascendental de múltiples facetas a la Ley en comento, que en términos generales cristalizó en los siguientes puntos: a) se reformó el artículo 79 para que las Cámaras de Senadores y Diputados del H. Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal contarán con órganos y sistemas propios para recibir las declaraciones de situación patrimonial de sus servidores públicos y llevar su registro y seguimiento, actividad que antes correspondía a la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación; b) se adicionó el artículo 47 con una disposición (formando su actual fracción XXIII), para prohibir a los servidores públicos celebrar u autorizar pedidos o contratos con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión del servicio público o sociedades de que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación y, en términos absolutos, con las personas que se encuentren inhabilitadas para desempeñar un empleo, cargo o comisión; c) en la fracción XX del propio artículo 47, se consagró la obligación de los servidores públicos de supervisar que el personal bajo su mando cumpla con lo establecido en la normatividad del servicio público y d) se ampliaron: 1) el período de la sanción por inhabilitación, que a partir de entonces podrá ser hasta de 20 años, 2) la competencia de los órganos internos de control de las dependencias federales para resolver asuntos hasta cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal y 3) el plazo de prescripción de 3 meses a 1 año y hasta 3 años en los casos del artículo 78.

El 10 de enero de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una extensa reforma, de múltiples aristas, además atiende a la admisión del Estado

para cubrir la responsabilidad pecuniaria, por la indebida actuación de los servidores públicos. Para ello fue menester reformar la Ley de Responsabilidades en estudio, el Código Civil Federal, el Código Penal Federal, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Tan amplia reforma, puede afirmarse, para los objetivos de este trabajo, se concretó en los ahora vigentes artículos 77 bis y 78, donde destacadamente: a) se reconoce la responsabilidad solidaria del Estado, en el sentido que se indica, y su derecho a repetir de los servidores públicos los pagos realizados en tal contexto y procedencia de las vías administrativa o judicial para la impugnación de resoluciones denegatorias de indemnizaciones o por insuficiencia de las mismas, b) la definitividad de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en las que se proponga la reparación de daños y perjuicios y c) el derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios en el espacio de tiempo de un año, contado a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa, es decir, antes de que opere la prescripción a ese derecho de petición, como lo establece la fracción III del precepto.

La reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada el 24 de diciembre de 1996, a nuestro juicio es la más importante, toda vez que se realizó una desconcentración de funciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para los Organos de Control Interno de las Dependencias y Entidades, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de ella, pues los Contralores y los Directores de Auditoría, de Quejas y de Responsabilidades, serán nombrados por el Titular de esa Contraloría, con la finalidad de ejercer un control administrativo y presupuestal sobre ellas.

Para otorgarles la calidad de autoridad a los Organos Internos de Control, el 24 de diciembre de 1996, no sólo se reformó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino también la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, sin embargo sólo nos ocuparemos de la Ley de Responsabilidades, en virtud de que gracias a estas reformas, los Organos Internos de Control tienen facultades de instruir procedimientos administrativos disciplinarios, determinar si existe responsabilidad administrativa o no, e imponer cualquier tipo de sanciones disciplinarias a los servidores públicos de la Administración Pública Federal, así como la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los diversos tribunales federales, representando al Titular de la Secretaría de Contraloría.

El Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, reformó el artículo 48 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para corregir el actual nombre de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que antes se denominaba Secretaría de Contraloría General de la Federación, aún que no se corrigen los demás Artículos de la Ley en que se hace referencia a la Secretaría; se reforma la fracción IV del artículo 56 para dar las Facultades a los Organos Internos de Control de las Dependencias o Entidades, para aplicar sanciones económicas sin hacer alguna distinción del monto de las mismas; también se reforma el artículo 57, para establecer las facultades de las Contralorías Internas de las Dependencias o Entidades, para determinar si existe o no responsabilidad administrativa, por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, así como para aplicar las sanciones disciplinarias correspondientes; igualmente se reforma el artículo 60, para establecer claramente la facultad de las Contralorías para imponer todo tipo de sanciones disciplinarias sin hacer ninguna distinción.

El 4 de diciembre de 1997 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las últimas reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siendo al efecto las siguientes: artículos 3º fracciones I Bis, II y IV, 48, 51, 77 Bis, 79 segundo párrafo, 80 fracciones I Bis, IV, VII y VIII y 90, se adiciona un título quinto con un capítulo único con los artículos 91 a 93 de la citada Ley, para quedar como siguen:

El artículo 3º relativo a las autoridades competentes para aplicar la Ley de Responsabilidades, se reformaron las fracciones I Bis. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal; II. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; IV. El órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal, así mismo, y por lo que hace a su competencia, las autoridades jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a IX del artículo 3º, determinarán los órganos y sistemas para los efectos a que se refiere el párrafo anterior, en los términos de sus legislaciones respectivas; en el artículo 48 se estableció "para los efectos de esta Ley se entenderá por Secretaría a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo"; artículo 51 "Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente capítulo, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia"; artículo 77-Bis, "Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizarla reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra"; el artículo 79 otorgó las atribuciones que este título concede a la Secretaría, a las Cámaras de Senadores y Diputados del

Congreso de la Unión y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; en el artículo 80 se adicionó la fracción I bis para quedar "En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: los Diputados, Oficial Mayor, Tesorero, Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento de la misma", la fracción IV "En el órgano ejecutivo local del gobierno del Distrito Federal: los funcionarios, desde el nivel a que se refiere la fracción II hasta el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, incluyendo Delegados Políticos, Subdelegados y Jefes de Departamento de las Delegaciones", la fracción VII "En el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Magistrados y Secretarios o sus equivalentes" y la VIII "En el Tribunal Fiscal de la Federación, en los Tribunales de Trabajo y en los demás órganos jurisdiccionales que determinen las Leyes: Magistrados, miembros de junta y Secretarios o sus equivalentes"; por último el artículo 90 estableció que La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo hará al Ministerio Público, en su caso declaratoria de que el funcionario sujeto a la investigación respectiva, en los términos de la presente Ley, no justificó la procedencia lícita del incremento sustancial de su patrimonio, de los bienes adquiridos o aquellos sobre los que se conduzca como dueño, durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo.

CAPITULO III

RESPONSABILIDAD LABORAL

1.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es un texto que encierra prohibiciones y excepciones con una fundamentación meramente axiológica, pues mas bien representa un Código Ético, al establecer criterios de conducta, eficiencia, eficacia, honestidad y disciplina moral que deben de observar los servidores públicos.

En el capítulo que antecede se estudiaron las bases constitucionales de las responsabilidades de los servidores públicos, como los antecedentes de propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual es parte del objetivo central de este trabajo, en cuanto a las sanciones previstas en dicha Ley y las equiparables contempladas en la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El presente trabajo única y exclusivamente versa sobre las responsabilidades y en consecuencia sanciones previstas en la referida Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que existen otras disposiciones legales que se encargan también de normar las conductas referentes a las responsabilidades de los servidores públicos como son el Código Penal; Código Civil, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gato Público, Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, entre otras.

Las conductas de los servidores públicos desplegadas en las funciones desempeñadas para un organismo estatal, pueden ser reguladas por diversas disposiciones legales entre las que se encuentran: la penal, política, civil, laboral, en razón de que cabe la posibilidad de que una misma conducta esté contemplada en dos o más leyes, sin embargo cuando la falta es de las contempladas como responsabilidades administrativas reguladas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, su naturaleza no es de carácter administrativo sino laboral, partiendo del hecho de que dicha Ley regula las actividades desempeñadas por los empleados, servidores públicos funcionarios o cualquier denominación que se les de a las personas que laboran en la administración pública federal, por lo que en consecuencia consideramos que debería seguirse un procedimiento laboral bien estructurado y no administrativo, como se estila, y estudiaremos en el presente trabajo; sumado a esto, en el supuesto de que un servidor público concorra en una falta que pueda estar prevista en diversas leyes, la Doctrina habla de que será optativo para el superior jerárquico intentar cualquiera procedimiento sea laboral o administrativo o hasta el penal según la gravedad de la falta, a lo que pretende dar cumplimiento la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el artículo 4º de que a la letra dice:

"No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza"

Para dar cabal cumplimiento al artículo antes transcrito, en la práctica, en la Administración Pública Federal el superior jerárquico tramita varios procedimientos en contra del trabajador de Organismos Estatales que incumplió con sus funciones, es decir, puede establecerle un procedimiento administrativo conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así mismo interpone una demanda laboral ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o a la Junta de Conciliación y Arbitraje, según sea el caso, y si con su conducta cometió un delito se le demanda ante los Juzgados Penales correspondientes, con la intención de que se sancione la conducta del trabajador

con penas distintas; dichos procedimientos en contra de la conducta infractora pueden o no llevarse simultáneamente por las autoridades competentes de atenderlos, sin embargo cuando se sigue el procedimiento laboral, penal y administrativo al mismo tiempo, y estas autoridades tienen conocimiento de la existencia de los otros procedimientos en contra del inculcado por la misma irregularidad, dos de esas autoridades resolutoras deberán esperar que la otra emita su sentencia, para pronunciar su resolución, esto con la finalidad de que no vayan imponer la misma sanción, imponiendo diversas sobre la misma conducta amparados en que serán de naturaleza diferente; con lo señalado en los renglones que anteceden dudamos realmente que con la medida adoptada por el superior jerárquico no se infrinja el citado artículo 4º de la Ley de Responsabilidades.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 47 primer párrafo señala que "... las sanciones contenidas en la misma se aplicarán sin perjuicio de los derechos laborales...", por lo que para no violar dichos "derechos laborales" el superior jerárquico antes de aplicar las sanciones de suspensión y destitución, derivadas de un procedimiento administrativo disciplinario, demanda al servidor público ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Esta Ley de Responsabilidades, como quedó asentado en el capítulo anterior, fue promulgada para reglamentar el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y dispone en el artículo 1º:

- I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;*
- II. Las obligaciones en el servicio público;*
- III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;*
- IV.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;*

V.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y

VI.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

La materia a desarrollar en el presente capítulo, será un análisis de las sanciones administrativas establecidas en su artículo 53, el cual dice:

"ARTICULO 53

Las sanciones por faltas administrativas 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."

La aplicación de las sanciones dependerán principalmente de la gravedad de la conducta cometida y pueden imponerse al mismo tiempo una o varias de las señaladas, y se tomará en cuenta lo establecido en el artículo 54 de la Ley, que señala:

"ARTICULO 54

Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

I.- La gravedad de la responsabilidad en que incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- La antigüedad del servicio;

VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VII.-El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones."

En este orden de ideas, pasaremos a analizar cada una de las sanciones mencionadas, no sin antes establecer qué es la sanción.

José Roberto Dromi señala que "La sanción es la consecuencia dañosa que se impone como castigo al hecho de aquellos que lesionan las normas y el orden de la labor administrativa, ... es un medio indirecto con que cuenta el poder público para mantener la observancia de las normas ... corrigiendo las infracciones en que puedan incurrir tanto particulares en general como funcionarios administrativos."³⁰

José Roberto Dromi, en su obra *Instituciones de Derecho Administrativo* cita a Garrido Falla quien define a la sanción administrativa como el "... medio represivo que se pone en marcha cuando han resultado incumplidas las obligaciones nacidas del ordenamiento jurídico administrativo, en relación con el administrado"³¹

Como se desprende de las definiciones antes transcritas, la sanción enfocada al ámbito administrativo, es aquella que hace valer y que impone la administración pública al administrado, de esta manera vemos que la sanción administrativa como lo señala la Constitución en el artículo 21, es la impuesta por la autoridad administrativa, por las infracciones a los Lineamientos Gubernativos y de Policía, los que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; de lo que se interpreta que la sanción administrativa es impuesta por una relación gobernante-gobernado, entonces las sanciones que contempla el artículo 53 de la Ley de Responsabilidades en estudio, no caen en el supuesto de gobernante-gobernado, sino derivan de una relación laboral entre el Estado que juega el papel de patrón y el servidor público de trabajador.

2.- APERCIBIMIENTO PRIVADO O PUBLICO

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no define el concepto de apercibimiento, tampoco lo define el Código Federal de

³⁰ DROMI, José Roberto *Instituciones de Derecho Administrativo*. Ed. Astrea. Argentina, 1983. pág. 52.

³¹ *Ibidem* pág. 53

Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en el procedimiento administrativo disciplinario. El artículo 55 de la Ley de Responsabilidades, solo menciona que la amonestación es una sanción disciplinaria, sin hacer referencia a su contenido; por lo que en vista de que las Leyes aplicables al procedimiento administrativo de responsabilidades, son oscuras al hablar de esta sanción, podemos recurrir a la definición que da el Código Penal en su artículo 43 que dispone:

“El apercibimiento consiste en la conminación que el juez hace a una persona, cuando ha delinquido y que se teme con fundamento que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente.”

La enciclopedia Jurídica Omeba, habla sobre el apercibimiento como una medida preventiva especial, como una advertencia de que se aplicará una sanción en caso de que persista una conducta indebida, que tiene la finalidad de corregir la infracción de esa conducta ilícita y aun la inmoralidad de la misma en la esfera de derecho.

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, señala que el sentido jurídico de la voz de apercibimiento es “... hacer saber a la persona citada, emplazada o requisitada, las consecuencias que seguirán de determinados actos u omisiones suyas”³²

De esta manera, se puede derivar que el apercibimiento, es una llamada de atención a quien ha incurrido en una falta, con el propósito de que no la vuelva a cometer, pues de lo contrario se hará acreedor a una sanción mayor.

³² Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia. Porrúa. México, 1995.

En este sentido, es necesario que previamente se haya comprobado la conducta indebida del servidor público, para advertirle mediante una llamada de atención, las consecuencias que puede generar su insistencia en la misma.

El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la prevé en la fracción I, como una sanción derivada de un procedimiento administrativo disciplinario, que por la levedad de la conducta o infracción se amerite; lo que origina que dicha sanción vaya al expediente del servidor público, pero además al Registro de Servidores Públicos Sancionados que lleva la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El apercibimiento considerada como sanción compete a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y a los Organos Internos de Control de las Dependencias o Entidades Gubernamentales, a través de un procedimiento administrativo, conforme al artículo 56 fracción I de la misma Ley, corresponde al superior jerárquico del sancionado, la ejecución de la misma, siempre y cuando se encuentre facultado para ello conforme a la norma que creó ese órgano.

3.- AMONESTACIÓN PUBLICA

Las disposiciones aplicables en materia de responsabilidades administrativas, no definen la figura de amonestación, pero sí lo hace el Código Penal en el artículo 42 que dice:

“La amonestación consiste en: la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincide. Esta manifestación se hará en público o privado, según parezca prudente al juez.”

Quintana Matos señala que la amonestación escrita es una "Represión extendida por escrito que se hace al infractor por el funcionario de mayor jerarquía dentro del servicio, sección o departamento."³³

De lo antes dicho se concluye que la amonestación, al igual que el apercibimiento, también se identifica como una llamada de atención al infractor de la norma, como una advertencia o prevención ante la comisión del ilícito. No siempre la amonestación es una sanción por la comisión de un ilícito, sino originada por la sospecha de que puede llegar a cometerse el mismo acto, por lo que al igual que el apercibimiento es una medida preventiva, para evitar conductas infractoras mayores; la amonestación y el apercibimiento pueden verse como una prevención y en el procedimiento administrativo disciplinario es impuesta como sanción por la levedad de la infracción.

Ahora bien, para no generar más confusión entre el apercibimiento y la amonestación, como lo han hecho tanto la Ley de Responsabilidades como el Código Penal, para efectos del presente trabajo, podemos citar como similitudes y diferencias las siguientes:

Las diferencias radican en que la amonestación trata de prevenir la comisión de una infracción, pues se tiene conocimiento de un antecedente similar, en tanto que el apercibimiento deriva como sanción de la comisión previa de un ilícito, que además ya se había hecho una advertencia y que se tiene la intención de reincidir.

³³ QUINTANA MATOS, Armida. La Carrera Administrativa. Ed. Jurídica Venezolana. Venezuela, 1980. pág. 107.

Las similitudes consisten en que, previamente se cometió un ilícito, se hace conciencia en la conducta indebida, se conmina al infractor a que no la vuelva a cometer, y tanto la amonestación como el apercibimiento pueden ser privados o públicos.

El apercibimiento es un grado superior a la amonestación, pues ambas son llamadas de atención, la diferencia no es sustantiva sino de grado pues una es más severa que la otra.

En la práctica, tanto las amonestaciones como los apercibimientos son de carácter privado, si partimos del hecho de que el Gobierno Federal debe dar a conocer sus actos a través de un medio de difusión oficial que es el Diario Oficial de la Federación, y este tipo de sanciones sólo obran como constancia en el expediente de el servidor público sancionado y en el Registro de Sanciones de la Secretaría de Contraloría.

Finalmente, esta disquisición sobre el apercibimiento y la amonestación, es con la finalidad de ahondar un poco sobre las sanciones contempladas en las fracciones I y II del artículo 53 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como consecuencia de la comisión de faltas administrativas, por lo que han sido consideradas correcciones disciplinarias, por esa ley, y reflexionando un poco, estas sanciones son originadas por las conductas infractoras de los servidores públicos en el desempeño de sus labores. Sin embargo estas dos figuras han sido utilizadas y aplicadas tanto en la doctrina como en la práctica como sinónimos, a pesar de que tienen sus diferencias, como ya lo vimos anteriormente.

4.- SUSPENSION

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en los artículos 53, 56, 75, hace referencia a la suspensión de la relación de trabajo del servidor

público, como sanción por la comisión de infracciones, y el artículo 64 habla de la suspensión como medida procedimental para facilitar el desarrollo de los procedimientos disciplinarios para finalmente emitir una resolución y sancionar.

Antes de analizar y diferenciar la suspensión como sanción y la suspensión como medida procedimental, empezaremos analizando la suspensión en sí, desde el punto de vista jurídico, para luego entender cual es la aplicación en las situaciones que contempla la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cantón Moller cita al Dr. Guillermo Cabanellas, quien en su tratado "El Contrato de Trabajo", la define como "La paralización durante un cierto lapso del principal objeto del contrato laboral; la prestación del servicio."³⁴

Igualmente Cantón Moller cita a Pérez Botija, quien señala en su "Curso de Derecho del Trabajo" entiende por suspensión "... en el sentido de cese parcial de los efectos del Contrato de Trabajo durante un cierto tiempo, volviendo a tener eficacia, una vez desaparecidas las causas que motivaron la interrupción."³⁵

Como es de apreciarse, la suspensión es interrupción de la relación de trabajo por un tiempo definido y se vuelve a reanudar la relación laboral.

Sin embargo hay autores como Manuel María Díez y Quintana Matos, definen la suspensión únicamente como medida cautelar, defendiendo tal postura, que a nuestro juicio es errada, pues no solo es una medida cautelar sino una sanción que trae consecuencias jurídicas, y que en el caso concreto, afecta la relación laboral del servidor público.

³⁴ CANTON MOLLER, Miguel. Derecho Burocrático. 2ª ed. Pac. México, 1991, pág. 81.

³⁵ *Ibidem*. pág. 82

Manuel María Díez, denomina a esta medida suspensión preventiva, señalando que "... en caso de una falta grave el funcionario puede ser suspendido hasta en tanto se diligencie el procedimiento administrativo y se le aplique la sanción correspondiente, La suspensión entonces no es una sanción disciplinaria sino simplemente una medida administrativa destinada a evitar las consecuencias molestas del mantenimiento en funciones de un funcionario sobre el cual pesa una gran sospecha."³⁶

Para Quintana Matos "... la suspensión no se configura verdaderamente como una sanción sino que constituye mas bien un medio de actuar, un instrumento de la administración cuando requiere el alejamiento de determinado funcionario público para llevar a cabo una investigación administrativa o judicial"³⁷

En este orden de ideas, analizaremos la suspensión temporal como medida dentro de un procedimiento sancionador, y a esta se refiere el Artículo 64, en su fracción IV y en sus párrafos antepenúltimo y penúltimo al señalar:

"Artículo 64

La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

IV.- En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, 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 hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del

³⁶ MARIA DIEZ, Manuel Derecho Administrativo. Tomo II, Plus Ultra, Argentina, 1981. pág. 126.

³⁷ QUINTANA MATOS, Armida. Op. Cit. pág. 108.

procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirá las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos."

De esta manera, el artículo antes transcrito, se refiere a la suspensión como una medida cautelar precautoria, mientras dura el procedimiento administrativo y se dicte la resolución que deslinde responsabilidades entre los servidores públicos involucrados y afectados laboralmente; y, si de la investigación para la cual se le suspendió resultara inocente, se restituye en el goce de sus derechos laborales, y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta, es decir salarios caídos.

Este tipo de suspensión tiene la interrogante en el sentido de que si de las investigaciones practicadas resultara inocente el servidor público se le restituye de sus derechos, pero que hay en el caso de resultar responsable, ya se estaría imponiendo una doble sanción por la misma conducta, la suspensión para realizar la investigación y la que resultará aplicable según la gravedad de la infracción derivada de esa investigación y de una resolución, lo que es contrario al artículo 23 constitucional.

El penúltimo párrafo del artículo 64 antes mencionado, establece que dicha suspensión temporal del servidor público cesará cuando así lo resuelva la Secretaría independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento administrativo, lo que se sale de toda normatividad, ya que por un lado la Ley de Responsabilidades no dice que la suspensión máxima será de tres meses, sin embargo el párrafo en análisis señala que la suspensión preventiva se dejará al arbitrio de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En el penúltimo párrafo del artículo 64 antes transcrito, se hace mención a que la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión, surte sus efectos cuando el servidor público quede enterado de la resolución por cualquier medio, lo que consideramos es aberrante, ya que bastaría que el servidor público se enterara por comentario de sus propios compañeros, por gaceta de la Institución o bien porque ya se está realizando una investigación en su contra, de que lo van a suspender para incoar el procedimiento administrativo, lo que es claramente incongruente pues se estaría violando sus derechos laborales, ya que legalmente esto no es una forma de notificar dicha determinación de suspensión preventiva, la que deberá surtir sus efectos a partir de que sea legalmente notificado.

Ahora bien, la otra suspensión a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es la impuesta como sanción derivada de un procedimiento administrativo, como consecuencia de la comisión de faltas administrativas, según se desprende del artículo 53 de la propia Ley:

"ARTICULO 53

Las sanciones por faltas administrativas consistirán en:

III.- Suspensión;..."

Este tipo de sanción, crea confusión, ya que el artículo 56 fracción I dispone:

"Artículo 56

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

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

En tanto que la fracción III del mismo precepto señala:

"III.- La suspensión del empleo, cargo o comisión, durante el periodo a que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicará por el superior jerárquico.;"

Adicionalmente, el artículo 75 del mismo ordenamiento señala en su segundo párrafo:

“Artículo 75

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetaran a lo previsto en la Ley correspondiente.”

En relación a los preceptos antes transcritos, causan confusión, al no precisar la condición de empleados de confianza y de base, ya que por una parte la fracción I del artículo 56 dispone que la suspensión se aplicará por el superior jerárquico, la fracción III del mismo artículo, dice que la suspensión y destitución de los servidores públicos de confianza la realizará el superior jerárquico y finalmente el artículo 75 en su segundo párrafo, señala que la suspensión y destitución de los servidores públicos de base se sujetarán a la Ley correspondiente, sin que especifique cual es la Ley correspondiente, por lo que para interpretarse debemos de preguntarnos de que forma se afectaría al trabajador, y como respuesta salta que en sus derechos laborales, pues este tipo de trabajadores al tener la calidad de base que es otorgada por normas Laborales, se deduce que para afectar sus derechos laborales debe de hacerse conforme a la Ley Federal del Trabajo o Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

De esta manera, es menester reiterar que en el desarrollo del presente trabajo hemos sostenido la tesis de que la suspensión de la relación de trabajo, es de carácter laboral aun cuando los administrativistas señalen que la relación que une a los servidores públicos con el Estado, es netamente administrativa, en el ejercicio de una función pública de diferente naturaleza a la laboral, cosa que no es posible, ya que la relación que une al Estado con sus empleados es cien por ciento laboral, pues el servidor público presta su trabajo personal y subordinado a un patrón denominado Estado, sea cual sea la denominación que le den a los funcionarios públicos, son trabajadores al servicio del Estado, prueba de ello es que se rigen por normas laborales, por sus Reglamentos Interiores, por

Contratos Colectivos, por Condiciones de Trabajo, a cuyos lineamientos les sumaron la Ley Federal de Responsabilidades.

En consecuencia, se tiene que la sanción de suspensión del empleo, cargo o comisión de un servidor público, impuesta bajo el amparo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, está sujeta a una disposición legal diferente, según la calidad del empleo, de esta forma si se trata de un trabajador de confianza la sanción la aplicará el superior jerárquico, pero si es un empleado de base deberá sujetarse a lo previsto en la Ley Laboral que corresponda al régimen jurídico de que se trate, antes de que el superior jerárquico imponga la sanción derivada de un procedimiento administrativo.

Por otro lado, en las leyes laborales no existen causas de suspensión que constituyan una sanción como lo señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que la suspensión es regulada por las Leyes Laborales como casos específicos que se presentan y por los cuales tiene que ser suspendida la relación de trabajo, mas no reviste el carácter de sanción, como lo veremos en la transcripción de las causales de suspensión previstas en los artículos 42 de la Ley Federal del trabajo y 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

“Artículo 42. Son causales de suspensión temporal de las obligaciones de prestar el servicio y pagar el salario, sin responsabilidad para el trabajador y el patrón:

- I. La enfermedad contagiosa del trabajador;*
- II. La incapacidad temporal ocasionada por un accidente de trabajo o enfermedad que no constituya un riesgo de trabajo;*
- III. La prisión preventiva del trabajador seguida de sentencia absolutoria, Si el patrón obro en defensa de la persona o de los intereses del patrón, tendrá este la obligación de pagar los salarios que hubiere dejado de percibir aquél;*
- IV. El arresto del trabador;*
- V. El cumplimiento de los servicios y el desempeño de los cargos mencionados en el Artículo 5º de la Constitución, y el de las*

obligaciones consignadas en el Artículo 31 fracción III, de la misma Constitución;

- VI. *La designación de los trabajadores como representantes ante los Organismos Estatales, Junta de Conciliación y Arbitraje, Comisión Nacional de Salarios Mínimos, Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades en las empresas y otros semejantes; y*
- VII. *La falta de documentos que exijan las leyes y reglamentos, necesarios para la prestación del servicio, cuando sea imputable al trabajador."*

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

Son causales de suspensión temporal:

- I.- *Que el trabajador contraiga una enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajan con él;*
- 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 el manejo de fondos, valores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por sesenta días por el titular de la dependencia respectiva, cuando apareciere alguna irregularidad en su gestión o mientras se practica la investigación y se resuelve el cese."

Este último párrafo prevé la suspensión del trabajador burocrático en caso de irregularidades en el manejo de sus funciones, sin embargo la suspensión que dispone esta Ley Laboral es máximo de 60 días, en tanto que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece sanción de suspensión hasta por tres meses, lo que consideramos transgrede disposiciones laborales, aún y cuando existe la prelación de leyes, hablo de transgredir las normas laborales pues se trata de una relación eminentemente laboral maquillada de una relación administrativa, pues aquí el Estado juega ante sus trabajadores el papel de patrón y no aquel de ente encargado de gobernar, por tanto, a mi juicio en las irregularidades en el desempeño de sus funciones, a un servidor público debe aplicarse las disposiciones respectivas, que son las laborales.

5.- DESTITUCIÓN DEL PUESTO

La destitución, se encuentra contemplada como sanción administrativa en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo que ha dado lugar a grandes controversias al aplicar la misma, principalmente porque se trata de una sanción laboral y no administrativa, pues la propia Ley de Responsabilidades establece que esta sanción deberá demandarse ante las autoridades correspondientes, lo que da entrada a las autoridades laborales, y a este tema nos referiremos más adelante.

Antes de entrar al tema, veremos la definición de destitución que nos da Quintana Matos: "Consiste en la separación definitiva del funcionario de la administración Pública Nacional, por decisión de la máxima autoridad administrativa del órgano respectivo."³⁸

Como se puede apreciar de la definición de Quintana Matos, la destitución consiste en la separación del servidor público de su empleo, como consecuencia de un fincamiento de procedimiento administrativo disciplinario, en el que resulta responsable de las faltas de que se le acusan, sin embargo como ya dije anteriormente, la destitución ha originado varias controversias, particularmente porque cuando una autoridad administrativa impone esta sanción, se lesionan los derechos de los servidores públicos como trabajadores, al aplicarles una Ley administrativa en su ámbito laboral, además de que la única autoridad competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo es la autoridad laboral.

Lo anterior se interpreta, también, del texto de las fracciones II y IV del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que dicen:

³⁸ Ibidem. Pág. 112

"ARTICULO 56

Para aplicar las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

II.- La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores público, 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 durante el periodo a que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicaran por el superior jerárquico;

IV.- La Secretaría promoverá los procedimientos a que se hace referencia en las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo 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."

Como se puede observar con la sanción de destitución, el legislador trató de no afectar los derechos laborales de los servidores públicos, ya que es evidente que la destitución de su empleo tiene que ver íntimamente con el derecho del trabajo, por lo que estableció que dicha sanción se demandará de acuerdo con las Leyes respectivas; así mismo se aprecia que esta fracción II del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades, no hace ninguna distinción entre servidores públicos de base y servidores públicos de confianza, no obstante las disposiciones laborales determinan diferencias substanciales entre ambos tipos de trabajadores, como es la naturaleza de la función que desempeñan. igualmente la fracción III del referido artículo 56, hace la diferencia al establecer que el superior jerárquico será el encargado de aplicar la sanción al servidor público de confianza, ya que supone que no es necesario demandar ante ninguna autoridad laboral su destitución, con lo que no estamos de acuerdo, pues el hecho de que se le haya dado tal nombramiento de confianza, no quiere decir que las funciones que desempeñe sean de confianza, aunado a que aún y cuando la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los excluyen

de esa Ley, no todos los servidores públicos regulan sus relaciones laborales de conformidad con esta Ley, puesto que en algunos organismos públicos se aplica la Ley Federal del Trabajo.

La necesidad de promover ante los tribunales jurisdiccionales la destitución de los trabajadores de base, se hace mas evidente con la lectura de la fracción IV del artículo 56 antes transcrito, pues su actividad laboral puede estar sujeta a la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 constitucional o a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B", y que en el primer caso se demandará la rescisión del contrato de trabajo ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de acuerdo con el artículo 53 de la Ley Federal del Trabajo; y en el segundo caso la terminación de los efectos del nombramiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los términos del artículo 46 de la referida Ley Burocrática. Esto en razón de que el superior jerárquico, el Contralor Interno de la Dependencia o la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, no están facultados para ejecutar la rescisión de la relación laboral del servidor público sancionado, sin antes demandar ante las autoridades laborales correspondientes. Sirve de Apoyo la Jurisprudencia dictada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de Primer Circuito que dispone:

"SERVIDORES PUBLICOS, EL SUPERIOR JERARQUICO, ASÍ COMO EL CONTRALOR INTERNO DE UNA ENTIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA , NO ESTAN FACULTADOS PARA APLICAR LA SANCION DE DESTITUCIÓN DEL EMPLEO.- De conformidad con lo establecido en el artículo 56 fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, "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", esto es, que el superior jerárquico está facultado, conforme a este artículo, a demandar laboralmente ante la autoridad que corresponda, la destitución de los servidores públicos, de acuerdo con los procedimientos correspondientes a la naturaleza de

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA.

la relación y con las disposiciones respectivas, pero no a destituir por sí mismo a dichos funcionarios implicados en alguna investigación relacionada con una responsabilidad administrativa. Ahora bien, si el Artículo 57 de la propia Ley; se refiere a que el contralor interno podrá implicar, por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes, estas tienen que ser forzosamente aquellas que deban ser impuestas por aquél, como por ejemplo, el apercibimiento, la amonestación e incluso la suspensión, más no la destitución que, como ya se dijo, deberá ser demandada ante la autoridad laboral correspondiente.

Por lo tanto, el superior jerárquico obedeciendo a la instrucción girada por el contralor interno o de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, deberá demandar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje o el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, según sea el caso la rescisión del servidor público responsable de acuerdo con los artículos 53 de la Ley Federal del trabajo y 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

De lo que se deduce, que la resolución que impone sanciones disciplinarias como la destitución, como acto administrativo para tener validez y ejecutividad y en consecuencia eficacia, deberá demandarse ante las autoridades laborales correspondientes, por tanto dicha sanción no subsiste sola, lo que hace pensar que las sanciones que se imponen conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, carecen de definitividad y eficacia, característicos de los actos administrativos, ya que es necesario que una autoridad diferente a la que emitió la sanción, las califique o las valide; toda vez que si no se demanda la rescisión ante las autoridades laborales, traería como consecuencia que el servidor público responsable, demande ante las propias autoridades laborales un despido injustificado, solicitando el cumplimiento de su contrato de trabajo, la reinstalación a su centro de trabajo, se reconozca su antigüedad, el pago de salarios caídos con sus respectivos aumentos salariales, y demás prestaciones que le concede la Ley y el Contrato Colectivo de Trabajo entre otras, o bien la indemnización.

Ahora bien, si la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señalan los derechos que tiene un trabajador, los cuales puede invocar el servidor público afectado, a través de una impugnación de la resolución administrativa disciplinaria, y de acreditarse un despido en forma injustificada, resultando el fallo favorable al propio trabajador, es lógico que las obligaciones que emanen del laudo recaigan no solamente en el patrón superior jerárquico, con el que mantiene una relación de trabajo, sino también en la autoridad que emitió la resolución administrativa, que será el Contralor Interno o la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en términos del artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues fueron las autoridades que dieron lugar al despido definitivo, mediante la orden de destitución del puesto girada al superior jerárquico y la cual fue anulada; por lo que el superior jerárquico tendrá la obligación de reinstalar al trabajador afectado y las autoridades administrativa mencionadas la obligación de pagar los salarios caídos.

6.- SANCION ECONOMICA

La sanción económica es la quinta sanción prevista en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone la sanción económica derivada de la comisión de responsabilidades de los servidores públicos al señalar "... 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 económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados con 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."

El principio transcrito en el párrafo anterior, lo sigue la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus artículos 54 fracción VIII y 55 que a la letra dicen:

"ARTICULO 54

Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones."

"ARTICULO 55

En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

I.- La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal el día de su imposición, y

II.- El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal el día de pago de la sanción.

Para todos los efectos de esta Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal."

Es importante destacar que el artículo 55 antes transcrito establece que la sanción económica se fijará en dos tantos, lo que no es acorde con la individualización que establece el artículo 54 al señalar que las sanciones se aplicaran tomando en cuenta las circunstancias particulares en que se cometió la infracción y las características personales del infractor.

En apoyo a este criterio el Tribunal Fiscal de la federación ha resuelto asuntos en este sentido:

"MULTAS. REQUISITOS COSTITUCIONALES QUE DEBEN CUMPLIR. Para considerar que una multa impuesta a un particular cumple con lo establecido en los artículos 16 y 22 constitucionales deben llenarse ciertos requisitos. De la interpretación que la justicia federal ha hecho de lo dispuesto en dichos preceptos, se encuentran los siguientes requisitos: I. Que la imposición de la multa esté debidamente fundada, es decir, que se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso. II. Que la misma se encuentre debidamente motivada, o sea, que señale con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la imposición de la multa y que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. III. Que para evitar que la multa sea excesiva, se tome en cuenta la gravedad de la infracción realizada, o del acto u omisión que haya motivado la importancia de la multa; que se tomen en cuenta la gravedad de los perjuicios ocasionados a la colectividad, la reincidencia y la capacidad económica del sujeto sancionado. IV. Que tratándose de multas en las que la sanción puede variar entre un mínimo y un máximo, se invoquen las circunstancias y las razones por las que se considere aplicable al caso concreto, el mínimo, el máximo o cierto monto intermedio entre los dos"

Igualmente es aplicable por analogía, la Jurisprudencia contenida en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación No. 67. Que señala:

"MULTAS FIJAS. INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 76, FRACCIÓN III DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE LAS AUTORIZA. El artículo 22 de la Constitución General de la República

proscribe la imposición excesiva. Aunque dicho numeral no lo explica, por multa excesiva debe entenderse según la aceptación gramatical del término excesivo y de las interpretaciones realizadas por la doctrina y jurisprudencia, todas aquellas sanciones pecuniarias que rebasen el límite de lo ordinario o razonable; estén en desproporción con la gravedad del ilícito fiscal, ya sea por sus consecuencias, por las condiciones por las que se cometió o por el monto de la cantidad cuya contribución se omitió si este es el caso, que resulten desproporcionadas con el monto del negocio y por último, que estén en desproporción con la capacidad económica del multado. Lo anterior es lógico, si se toma en cuenta que la finalidad que persigue este tipo de sanciones es, además de intimidatoria, la de evitar la reincidencia de los infractores, mas no la de terminar con sus patrimonios, a lo cual inevitablemente se llegaría de aceptarse la imposición de multas que rebasen su capacidad económica, circunstancia esta que adquiere mayor relevancia en tratándose de sociedades o empresas, pues se acabaría con fuentes de empleo y se dejaría de percibir los impuestos generados tanto por ella como por sus empleados, con el correspondiente perjuicio para la sociedad y el correspondiente. Ahora bien, como es evidente que la única forma de evitar la imposición de sanciones pecuniarias y razonables o desproporcionadas y por tanto excesivas que contraríen la disposición constitucional comentada, es otorgándose a la autoridad pleno arbitrio para valorar la gravedad del ilícito en los ya anotados, el monto del negocio y las condiciones del infractor, y además para imponer las sanciones que consideren justas dentro de un mínimo y de un máximo, necesariamente habrá de concluir que todas aquellas leyes o preceptos que no conceda a la autoridad estas facultades aunque sean implícitamente, y a menos, claro esta, que la multa autorizada sea indiscutiblemente mínima como las contempladas en el artículo 21 de nuestra Carta Magna o sus equivalentes en tratándose de personas morales, riñen directamente con la garantía consagrada en el artículo 22 de este mismo cuerpo de leyes. En tal orden de ideas, si el artículo 76, fracción III del Código Fiscal de la Federación, en que se apoya la Sala Fiscal responsable para conformar la multa que reclama la sociedad quejosa autoriza la imposición de una multa fija equivalente al 150% sobre la contribución omitida debe concluirse entonces que dicho precepto resulta inconstitucional por no permitir la aplicación de una multa acorde con los extremos de que se trata y, por ende, con el mandato contenido en el artículo 22, de nuestra Carta Fundamental."

Por tanto, es indebida la regulación de la imposición de las sanciones económicas que señala el artículo 55 de la Ley en estudio, al establecer que se

aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, por el infractor.

Por otro lado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no especifica si la sanción económica además de la multa incluye los daños y perjuicios, lo que crea confusión, toda vez que se ha considerado que la sanción económica solo incluye la multa, dejando la indemnización y la reparación del daño a otros ordenamientos, como son la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público y la Ley de Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, no obstante el artículo primero transitorio deroga todas aquellas disposiciones que se opongan a la presente Ley.

Sin embargo, en la práctica vemos que en la responsabilidad administrativa, cuando con la conducta infractora se hayan producido daños y perjuicios al Estado, por lógica jurídica la sanción económica, comprende tanto la multa como la reparación del daño causado.

Por otro lado, es erróneo el término de **aplicar** utilizado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus artículos 55 y 56, toda vez que indebidamente se utiliza como sinónimo de imponer, lo cual crea confusión, puesto que aplicar es sinónimo de ejecutar, y esta facultad la tienen diversas autoridades según la sanción de que se trate, que en el caso concreto en la sanción económica la facultad la tienen las autoridades tributarias, por ser ésta de carácter fiscal, de acuerdo con el último párrafo del artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades que dispone:

"ARTÍCULO 75

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el

procedimiento económico coactivo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán a todas las disposiciones fiscales a esta materia."

De esta manera, la sanción económica y las demás sanciones, impuestas por resoluciones emitidas conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, carecen de eficacia y ejecutividad, ya que aun cuando la autoridad facultada para aplicar esta Ley, determine mediante un procedimiento administrativo la aplicación de una sanción económica deberá remitir dicha resolución a las Autoridades Administradoras de Recaudación Fiscal, correspondiente para que las ejecute, de conformidad con lo previsto en el Oficio Circular, por el que se dan a conocer los Lineamientos y Procedimiento para Control, Seguimiento y Cobro de las Sanciones Económicas, Multas y Pliegos de Responsabilidades, publicado en el Diario Oficial de la Federación en 15 de enero de 1998.

Finalmente, la aplicación de la sanción económica derivada de un procedimiento administrativo, tiene como presupuesto esencial que con la actuación del servidor público se cause un daño o perjuicio o el infractor obtenga un beneficio económico, ya que en caso contrario se podrán imponer cualquiera de las otras sanciones, pero no la económica. Sin embargo, de acuerdo con la Ley Laboral la sanción económica impuesta al trabajador se traduce en una deducción o descuento al salario y en los términos del artículo 38 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estando prohibidas las retenciones, descuentos o deducciones al salario, salvo en los seis casos que expresamente señala y que ninguno contempla una sanción económica derivada de un procedimiento administrativo, por tanto deberá respetarse esa medida protectora al salario.

7.- INHABILITACION TEMPORAL.

La inhabilitación a un servidor público tiene su fundamento constitucional en el artículo 113, que transcribimos en el punto anterior, se encuentra previsto tanto para la responsabilidad política como la administrativa; por su parte la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en la fracción V del artículo 53 contemplada la sanción de inhabilitación, de igual manera en los párrafos antepenúltimo y penúltimo establecen:

"ARTICULO 53...

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o que cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiera sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia."

La imposición de esta sanción presenta serios problemas, ya que al dictarse la resolución administrativa que la imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o que cause daños y perjuicios, de entrada lleva aparejada otra sanción administrativa que es la económica, pero ahí no queda el asunto, pues para darse la inhabilitación debe producirse antes una destitución,

que es otra sanción administrativa, por tanto no solo se están aplicando dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza, como lo establece el artículo 4 de la misma Ley.

Pero, la concurrencia de varias sanciones como se señala en el párrafo que antecede, no es el único problema, ya que además la sanción de inhabilitación se aplicará también como consecuencia de las conductas **graves** de los servidores públicos, sin que mencione la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en alguno de sus artículos cuáles son las conductas graves que se sancionarán con la inhabilitación, dejando al arbitrio del juzgador tal calificación.

Por otro lado, la destitución a que se hace referencia, también se aplicará a las personas que no presenten su declaración patrimonial dentro de los treinta días naturales siguientes a la conclusión del encargo, en los términos que establece el último párrafo del artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que dice:

"ARTICULO 81

Para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de declaración a que alude la fracción II, se inhabilitará al infractor por un año."

La imposición de la sanción de inhabilitación, presenta el mismo problema que las sanciones de suspensión y destitución, pues para su ejecución es necesario que el superior jerárquico de parte a las autoridades laborales, ya sea la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, toda vez que se debe considerar que previo a una inhabilitación existe

una destitución del cargo, empleo o nombramiento, lo que se desprende de lo dispuesto en los artículos 56 fracción V y 75 que disponen:

"ARTICULO 56

V.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, y"

"ARTICULO 75

La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución e inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se consideraran de orden público.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetaran a lo previsto en la ley correspondiente."

Como se desprende de los preceptos antes transcritos, el legislador de la vigente Ley de Responsabilidades, en el artículo 56 no señala quién es la autoridad competente para imponer la inhabilitación, lo que hace pensar que fue con el motivo de no perjudicar derechos laborales invadiendo la competencia de otras autoridades, y en el artículo 75 hace nuevamente la distinción entre servidores públicos de base y de confianza, sin que precise el procedimiento a seguir para la inhabilitación del servidor público de base pues únicamente señala el procedimiento para los de confianza, y no obstante de que no existe ley alguna que regule la inhabilitación, no puede reconocerse como una sanción de carácter administrativa, pues es de carácter laboral, ya que dicha sanción es originada por las inobservancias de sus obligaciones y al imponerse afecta directamente la relación de trabajo, sumado a que si tomamos en cuenta que la autoridad que

Imponga esta sanción no es la misma que la ejecuta, esto es, la dicta la Secretaría de Contraloría y la ejecuta el superior jerárquico del servidor público involucrado, igualmente el superior jerárquico demanda o hace del conocimiento si es necesario, la sanción impuesta por la Contraloría a las autoridades en materia de trabajo.

La falta de precisión en la Ley de Responsabilidades respecto de la autoridad competente para imponer la inhabilitación ha dado lugar a que juristas como Ignacio Burgoa, manifiesten que "la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las contralorías internas carecen de facultades para aplicar esta sanción"³⁹

8.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Otra de las Leyes que regula la responsabilidad laboral de algunos trabajadores al servicio del estado, mejor conocidos como servidores públicos, es la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que se debe aclarar que no solo regula las relaciones de trabajo entre empresas particulares y sus trabajadores, sino que existen algunos Organismos Públicos Descentralizados que forman parte de la Administración Pública Federal, y que por razones históricas y políticas quedaron reguladas por el apartado "A" del artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo; tal es el caso por ejemplo de Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, Ferrocarriles Nacionales de México y la Comisión Federal de Electricidad, entre otros.

Existe el caso de las Empresas Públicas que adoptan la forma de Sociedad Mercantil y específicamente la Sociedad Anónima, al tratarse de entidades con

³⁹ BURGOA ORIGUELA, Ignacio. "La Funcionalidad de la Secretaría de Contraloría General de la Federación." PROCESO, No. 676. México, 16 de octubre de 1989.

personalidad jurídica propia, sus trabajadores se encuentra regulados por la Ley Federal del Trabajo; entre este tipo de empresas podemos citar a Aeronaves de México, S.A., Altos Hornos de México, S.A. de C.V.

De esta forma, vemos que aunque se trate de instituciones públicas, los trabajadores que en ellas laboran, se encuentran protegidos por la Ley Federal del Trabajo, independientemente de si son servidores públicos o no y en consecuencia pueden contar con los derechos, beneficios y prerrogativas de esta Ley, que contiene normas de orden público, según se desprende de su artículo 5° en su primer párrafo que establece:

"Artículo 5° Las disposiciones de esta Ley son de orden público, por lo que no producirá efecto legal, ni impedirá el goce y el ejercicio de los derechos, sea escrita o verbal, la estipulación que establezca: ..."

Por otro lado, la Ley Federal del Trabajo, establece sanciones por el incumplimiento a las normas de trabajo, cuyas sanciones se encuentran contenidas en el título dieciséis llamado "Responsabilidades y Sanciones", en el que se reconocen expresamente los derechos de los trabajadores, patronos, sindicatos, federaciones y confederaciones, a denunciar violaciones o incumplimientos a las disposiciones y normas de trabajo. Este título establece como principal sanción la económica que varía según la gravedad de la violación, contemplando multas desde 3 hasta 315 veces el salario mínimo mensual general, también contempla la prisión que va de 3 meses a 6 años según la gravedad de la infracción.

Además de establecer la Ley Federal del Trabajo, las sanciones antes mencionadas, también regula tres figuras jurídicas que son diferentes y tienen efectos diversos las cuales son la rescisión, la terminación y la suspensión de las relaciones laborales, y a la primera de ella me referiré en el siguiente punto, pues

se da como consecuencia del incumplimiento a las condiciones previamente establecidas entre el trabajador y el patrón conforme a la Ley laboral; en tanto que las otras dos figuras, se producen por causas que en su gran mayoría son ajenas a las obligaciones derivadas de un contrato, no obstante perjudican la continuidad en la prestación del servicio.

9.- RESCISION

La Ley Federal del Trabajo, reconoce la estabilidad del trabajador en el empleo, es decir, su permanencia o continuidad en el trabajo que desempeñe, siempre y cuando no incurra en alguna causa legal que autorice el despido justificado o rescisión de la relación o del contrato de trabajo

Mario de la Cueva define a la rescisión como "... la disolución de las relaciones de trabajo, decretada por uno de sus sujetos, cuando el otro incumple gravemente sus obligaciones"⁴⁰

De esta forma vemos que, la rescisión es el resultado de un derecho que le asiste a cualquiera de las partes de la relación laboral para dar por terminada la misma, en caso de que la otra parte incumpla con alguna de las estipulaciones acordadas por ambos. Si el patrón es quien ejerce este derecho, su efecto es el despido del trabajador y cuando es este último quien ejerce la rescisión de la relación de trabajo se le llama retiro de sus labores.

El artículo 46 de la Ley Federal del Trabajo nos dice "El trabajador o el patrón podrá rescindir en cualquier tiempo la relación de trabajo, por causa justificada, sin incurrir en responsabilidad".

⁴⁰ DE LA CUEVA, Mario. Op Cit. página 241.

El patrón puede llevar a cabo la rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad para él mismo, siempre que exista una causa fundada, separando físicamente al trabajador de las funciones desempeñadas, dándole a conocer las causas que motivaron su actuar, conforme al artículo 47 de la Ley Federal del trabajo que dispone:

"Artículo 47. Son causas de la rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón:

I. Engañarlo el trabajador o en su caso, el sindicato que lo hubiese propuesto o recomendado con certificados falsos o referencias en los que se contribuyan al trabajador capacidad, aptitudes o facultades de que carezca. Esta causa de rescisión dejará de tener efecto después de treinta días de prestar sus servicios el trabajador;

II. Incurrir el trabajador, durante sus labores, en faltas de probidad u honradez, en actos de violencia, amagos injurias o malos tratamientos en contra del patrón, sus familiares o del personal directivo o administrativo de la empresa o establecimiento, salvo que medie provócação o que obre en defensa propia;

III. Cometer el trabajador contra alguno de sus compañeros, cualquiera de los actos enumerados en la fracción anterior, si como consecuencia de ello se altera la disciplina del lugar en que se desempeñe el trabajo;

IV. Cometer el trabajador, fuera del servicio, contra el patrón, sus familiares o personal directivo o administrativo, alguno de los actos a que se refiere la fracción II, si son de tal manera graves que hagan imposible el cumplimiento de la relación de trabajo;

V. Ocasionar el trabajador, intencionalmente, perjuicios materiales durante el desempeño de las labores o con motivo de ellas, en los edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo;

VI. Ocasionar el trabajador los perjuicios de que habla la fracción anterior siempre que sean graves, sin dolo, pero con negligencia tal, que ella sea la causa única de los perjuicios;

VII. *Comprometer el trabajador, por su imprudencia o descuido inexcusable, la seguridad del establecimiento o de las personas que se encuentren en él;*

VIII. *Cometer el trabajador actos inmorales en el establecimiento o lugar de trabajo;*

IX. *Revelar el trabajador los secretos de fabricación o dar a conocer asuntos de carácter reservado, con perjuicio de la empresa;*

X. *Tener el trabajador más de tres faltas de asistencia en un período de treinta días, sin permiso del patrón o sin causa justificada;*

XI. *Desobedecer el trabajador al patrón o a sus representantes, sin causa justificada, siempre que se trate del trabajo contratado;*

XII. *Negarse el trabajador a tomar las medidas preventivas o a seguir los procedimientos indicados para evitar accidentes o enfermedades;*

XIII. *Concurrir el trabajador a sus labores en estado de embriaguez o bajo influencia de algún narcótico o droga enervante, salvo que, en este último caso, existe prescripción médica. Antes de iniciar su servicio, el trabajador deberá poner el hecho en conocimiento del patrón y presentar la prescripción suscrita por el médico;*

XIV. *La sentencia ejecutoriada que imponga al trabajador una pena de prisión, que le impida el cumplimiento de la relación de trabajo; y*

XV. *Las análogas a las establecidas en las fracciones anteriores, de igual manera graves y de consecuencias semejantes en lo que al trabajador se refiere.*

El patrón deberá dar al trabajador aviso escrito de la fecha y causa o causales de la rescisión.

El aviso deberá hacerse del conocimiento al trabajador, y en caso de que este se negare a recibirlo, el patrón dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la rescisión, deberá hacerlo del conocimiento de la junta respectiva, proporcionando a ésta, el domicilio que tenga registrado y solicitando su notificación al trabajador.

La falta de aviso al trabajador o a la Junta, por si sola bastará para considerar que el despido fue injustificado."

De esta manera, vemos que es requisito sine qua non, que el patrón al momento de rescindir el contrato del trabajador que incurra en alguno de los supuestos señalados en el artículo 47 antes citado, le de aviso por escrito de los motivos que originaron tal decisión, pues de lo contrario se considerará despido injustificado; para sustentar lo anterior la Suprema Corte de Justicia emitió la siguiente tesis:

RESCISION DE LA RELACION DE TRABAJO. OBLIGACION DE DAR AVISO AL TRABAJADOR DE LAS CAUSALES DE. EL ARTICULO 47, PARTE FINAL, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, NO VIOLA EL ARTICULO 123, FRACCION XXII, CONSTITUCIONAL. El artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo establece las causas de rescisión de la relación laboral sin responsabilidad para el patrón, disponiendo por una parte, el derecho de los patrones de dar por concluida, en forma unilateral, la relación de trabajo cuando ocurra alguno de los supuestos que señala el mismo precepto y, por otra, la obligación del patrón de dar aviso al trabajador de la existencia de dichas causales. Ahora bien, la circunstancia de que el precepto citado establezca que si se incumple con la obligación que se impone al patrón de dar aviso al trabajador en forma personal o por conducto de la autoridad laboral, trae como consecuencia que se considere el despido como injustificado, no puede considerarse violatorio del artículo 123, apartado "A", fracción XXII, de la Constitución, porque dicha sanción no contraría los principios establecidos en el numeral constitucional de que se trata, aunado a que las leyes laborales pueden consagrar diversos derechos en favor de los trabajadores con la única condición de que no contradigan los principios establecidos en materia de trabajo y que no vulneren garantía individual alguna en perjuicio de ningún particular.

Amparo en revisión 1541/95. Comisión Federal de Electricidad. 14 de mayo de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel, en su ausencia hizo suyo el proyecto Juan Díaz Romero. Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala.

Independientemente de lo anterior, si el Contrato Colectivo de Trabajo, establece que en los casos de rescisión de la relación de trabajo el patrón tiene primero que realizar una investigación administrativa con audiencia del trabajador afectado, no puede omitir el cumplimiento de tal investigación, por ser un

requisito indispensable, previo a la rescisión que el patrón tiene que efectuar para que sea legalmente válido el despido, este criterio lo sostienen los Tribunales Colegiados de Circuito en la siguiente Jurisprudencia

INVESTIGACION ADMINISTRATIVA PREVIA AL DESPIDO DE UN TRABAJADOR DEL SEGURO SOCIAL. DEBE CITARSE A STE Y AL REPRESENTANTE SINDICAL A TODAS LAS ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO. Conforme a lo que establecen las cláusulas primera, cincuenta y cinco y cincuenta y cinco bis del contrato colectivo de trabajo que rige las relaciones laborales del Instituto Mexicano del Seguro Social con sus trabajadores, para el desahogo del procedimiento de investigación debe citarse en forma previa y otorgarse intervención tanto al sindicato como al interesado, y si bien dichas cláusulas no exigen textualmente que la citación se haga para todas y cada una de las etapas del procedimiento, como el espíritu de las disposiciones contractuales que requieren la investigación para la validez de la rescisión laboral, es el de dar oportunidad al trabajador de defenderse de las faltas que se le imputen, y esto no podría lograrse si solamente se le citara a alguna o algunas de las diligencias por practicar, debe concluirse que es indispensable que se les cite a todas. Por otra parte, aunque el sindicato constituye un organismo de defensa de sus agremiados y representa a sus miembros en la defensa de los derechos individuales que les corresponden, cabe precisar que es un principio fundamental que el contrato es ley especial para los contratantes y debe cumplirse en el modo y la forma en que está establecido; de manera que si el pacto colectivo exige que se cite en forma previa y se dé intervención en la investigación tanto al sindicato como al interesado, tiene que aceptarse que para la validez del procedimiento debe citarse a ambos, pues lo contrario implicaría desconocer la fuerza obligatoria del contrato, haciendo nulatorias sus disposiciones. Además, no siempre los representantes o abogados sindicales podrían tener conocimiento de todas y cada una de las circunstancias que rodean los hechos materia de la investigación, para estar en posibilidad de defender adecuadamente al trabajador; y a la inversa, la sola intervención de éste, sin asesoría de la representación sindical, traería igualmente como consecuencia disminuir su capacidad de defensa; de ahí que la exigencia contractual de que se cite a ambos al procedimiento de investigación, encuentre plena justificación.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 3/97. Instituto Mexicano del Seguro Social. 6 de mayo de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Abraham S. Marcos Valdés. Secretaria: María Isabel González Rodríguez.

En resumen, la rescisión de la relación laboral, es una decisión unilateral de alguna de las partes de dar por terminada dicha relación, que en el caso concreto, para el desarrollo del presente punto me interesa abordar la rescisión que hace el patrón al trabajador, la cual es conocida como despido, y dependiendo de las causas y el soporte legal que el patrón le de al acto se calificará como justificado o injustificado. La pregunta es, porqué interesa desarrollar este punto encaminado al despido únicamente, esto es con la intención de demostrar que el despido lo contempla la Ley Federal del Trabajo como consecuencia del incumplimiento por parte del trabajador a las obligaciones a que se sometió en la relación laboral, pero, que para operar dicha rescisión debe tener un sustento legal y un procedimiento que le permita al empleado exponer sus defensas a través de un derecho de audiencia para que proceda la rescisión.

10.- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

La Ley Burocrática se ha considerado por muchos analistas del Derecho del Trabajo, inconstitucional pues va más allá de las facultades que el artículo 123 constitucional apartado "B", le confirió, sin embargo, no es el tema del presente trabajo analizar o efectuar críticas a esta Ley, sino por el contrario estudiar la parte correspondiente a la responsabilidad laboral que en ella se establece.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, además de aplicarse a los Poderes de la Unión y al Gobierno del Distrito Federal, es aplicable a varios organismos descentralizados como son el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto Nacional de Vivienda, Instituto

Nacional Indigenista, entre otros, así como a otros Organismos descentralizados similares a los mencionados que tengan a su cargo funciones públicas

Pese, a que esta Ley se denomina de los Trabajadores al Servicio del Estado, no regula a todos los empleados del estado, ya que como vimos en el punto anterior, la Ley Federal del Trabajo también regula las relaciones de Organismos que desempeñan funciones públicas.

La Ley Burocrática aplica supletoriamente, cuando alguna situación no se encuentre prevista, la Ley Federal del Trabajo, el Código de Procedimientos Civiles, entre otras disposiciones. De esta forma contemplamos que si la Ley en estudio es omisa en regular alguna situación específica se aplica supletoriamente a Ley Federal del Trabajo, pues las dos contemplan relaciones de la misma naturaleza, aun cuando la relación de trabajo entre el Estado y sus trabajadores no tiene la característica de un verdadero contrato de trabajo, no deja de darse el supuesto de la relación laboral

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, regula cuatro figuras jurídicas por las cuales se puede interrumpir la relación de trabajo entre el Estado y sus empleados, que son la suspensión, la renuncia, el abandono y el cese; pero en el presente trabajo sólo estudiaré el cese o despido, pues es la única figura que se produce como consecuencia de la responsabilidad laboral en la que incurre el empleado, pues las otras tres figuras, aunque afectan la relación laboral, no son por negligencia del trabajador.

Estas cuatro figuras jurídicas, no se aplican a todos los trabajadores al servicio del estado, sino únicamente a los de base, pues en su artículo 8º excluye a los empleados de confianza de la aplicación de esta Ley al establecer:

"Artículo 8º, quedan excluidos del régimen de esta Ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º; los miembros del Ejército y Armada 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 se sea sujetos al pago de honorarios "

11.- CESE

Es la última figura que toca estudiar el presente capítulo, y para empezarlo, definiremos que se entiende por cese.

Cantón Moller en su obra Derecho Burocrático cita al Dr. Guillermo Cabanellas quien sobre el cese manifiesta "... cese es el fin del desempeño de un cargo" y también "... documento que se expide para declarar cesante a un empleado"⁴¹

El cese no es más que una forma unilateral de terminar con la relación laboral o el nombramiento, por parte del Estado-patrón hacia el trabajador, sin responsabilidad para el primero de ellos, cuando los motivos del acto estuvieron apegados a la Ley de la Materia.

El artículo 46 de la Ley en estudio, señala como causas para cesar a un trabajador las siguientes:

"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 ara los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

⁴¹ CANTON MOLLER, Miguel Op Cit pág 136

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

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, 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 cometer 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 incurrir 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 ejecutoriada.

En los casos a que se refiere esta fracción, el Jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el Titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el sindicato correspondiente, pero si éste no estuviera de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e) y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos."

En caso de que un patrón-Estado pretenda demandar el cese de algún empleado, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, debe de cubrir ciertos requisitos previstos en la propia Ley y el Contrato Colectivo, si es que lo hubiere, pues de lo contrario, el trabajador demandaría que fue víctima de un despido injustificado. Toda vez que para demandar al empleado el patrón deberá, apegarse a los reglamentos que existan en esa dependencia, los cuales previamente deben ser acordados con el sindicato correspondiente y si no existen deben estar apegados a la normatividad interna.

De esta manera, cuando el patrón pretenda cesar al empleado, deberá seguirse una investigación administrativa, para corroborar que efectivamente el trabajador incurrió en alguno de los supuestos que contempla el ya citado artículo 46, debiendo realizar esa investigación en presencia del afectado y de un representante sindical, con la finalidad de que se de al presunto infractor la posibilidad de defenderse y aportar pruebas, levantando el acta administrativa correspondiente. En este sentido las Tribunales Colegiados de Circuito en emitido tesis al respecto.

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS. DEBE CONSIDERARSE DESPIDO INJUSTIFICADO SI LA DEPENDENCIA NO DA INTERVENCION AL REPRESENTANTE SINDICAL EN EL LEVANTAMIENTO DEL ACTA ADMINISTRATIVA. Si la dependencia no acredita en el juicio haber notificado al sindicato respectivo, a efecto de que enviara un representante que interviniera en el levantamiento del acta administrativa en que se fincó el cese de un trabajador al servicio del Estado, ni tampoco se advierte en dicha acta que haya estado presente al instrumentarse ese documento; es evidente que, por esa circunstancia, se debe estimar que la dependencia incumplió uno de los requisitos establecidos en el párrafo primero del artículo 46 Bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pues, no dio intervención al representante sindical y por lo mismo, que el cese del trabajo constituye un despido injustificado.”

CAPITULO IV

ACTUALIDAD DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Los servidores públicos, como trabajadores del Estado están sometidos a la observancia de varias disposiciones legales en el desarrollo de sus labores, como son la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o a Ley Federal del Trabajo, según sea el caso, a los Reglamentos Interiores de cada Dependencia, a los Contratos Colectivos, Contrato Ley, o Disposiciones Generales de Trabajo, según los que existan en el Centro donde laboren; y en caso de la inobservancia de estas normas de trabajo serán responsables de las consecuencias que sus actos u omisiones provoquen. Pero el que se les apliquen las disposiciones laborales mencionadas no implica controversia alguna, la controversia surge cuando además se les aplica la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que también regula obligaciones de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, bajo la denominación de responsabilidades administrativas, que en realidad son laborales, y cuando existe incumplimiento por parte los servidores públicos a esas obligaciones se hacen acreedores a las sanciones administrativas que la propia Ley dispone, a través de procedimientos distintos a los contemplados en los Ordenamientos Laborales.

1.- SUJETOS

Ahora bien, a los sujetos que se les denomina servidor publico, también se les llama funcionario público, empleado público y trabajador público, y para darles

estas denominaciones no se distingue que sean de base o de confianza, únicamente que sean trabajadores de la Administración Pública Federal centralizada o descentralizada.

La delimitación de los sujetos de responsabilidades en el servicio público la hace el artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que remite al artículo 2 del mismo ordenamiento, y este a su vez nos remite al artículo 108 constitucional que señalan:

"ARTICULO 46

Incurrir en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º de esta Ley."

"ARTICULO 2º.

Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o aplique recursos económicos federales."

"ARTICULO 108- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo y comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

"Los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales."

De la transcripción de los anteriores Artículos, resalta el hecho de que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, plasmó una fórmula

para que se aplique esta Ley al ámbito mas amplio de servidores públicos, pero al pretender no ser limitativa sino por el contrario quedar incluidos todos los sujetos que para sus funciones requieran egresos del Erario Federal, fue mas halla de lo que el propio artículo 108 constitucional establece, al señalar dicha Ley "y todas aquellas personas que manejen o aplique recursos económicos federales".

En los términos de los artículos 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 108 constitucional, quedan incluidos como responsables de las infracciones que consagra estas Leyes, todos los trabajadores de la Administración Pública Federal, tanto de las Dependencias del Ejecutivo Federal, de las Paraestatales, de las empresas de Participación Estatal, el Poder Judicial Federal y del Distrito Federal, así como el Poder Legislativo Federal.

2.- CAUSALES

Las causales en materia de responsabilidades de los servidores públicos son los motivos por los cuales el superior jerárquico puede rescindir la relación de trabajo demandando la misma, al actualizarse alguno de los supuestos que contemplan las disposiciones aplicables a la relación de trabajo que une al servidor público con el Estado.

Son diversas las obligaciones con las que debe cumplir un servidor público que labora en la Administración Pública Federal, ya que varias son las disposiciones aplicables en la relación de trabajo que tiene un servidor público con el Estado, pues además de observar las previstas en la Ley Federal del Trabajo o en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, según sea el caso, y los ordenamientos internos como son los Reglamentos Interiores y las Condiciones Generales de Trabajo, deben contemplar las obligaciones contenidas en el

artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que textualmente dice:

"Artículo 47

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 y comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado 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 con las leyes y otras normas que determinen el manejo de los 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 indebidas de aquéllas;

V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respecto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con quien tenga relación con motivo de este;

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

VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que estos dicten en ejercicio de sus atribuciones;

VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las ordenes 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, comisiones con goce parcial o total y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público 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, contratación, 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 aquellos 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 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 XIII, 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 el conflicto. Esta prevención es aplicables hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

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

XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos en esta Ley;

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

XX.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito al superior jerárquico o a la contraloría interna, los actos u omisiones que en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, y de las normas que al efecto se expidan;

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

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

XXIII.- Abstenerse en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de periodos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría o propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

XXIV.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Quando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretario de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad poniendo en trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de esta acto."

El artículo antes transcrito además de tener un fundamento axiológico, pues de su contenido se desprende que se trata de un conjunto de valores obligatorios para toda persona que preste sus servicios en la administración pública del Estado, también es una serie de obligaciones que el servidor público debe observar en el desempeño de sus funciones, las cuales son similares y son las mismas obligaciones establecidas en el artículo 44 en relación con las fracciones I y V del artículo 46 la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y las contenidas en el artículo 134 en relación con el 135 de la Ley Federal del Trabajo, los cuales señalan:

"Artículo 44. Son obligaciones de los trabajadores:

- I. Desempeñar sus labores con intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;*
- II. Observar buenas costumbres dentro del servicio;*

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

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

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

VI. *Asistir puntualmente a sus labores;*

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

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

"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 las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que pongan en peligro esos bienes o que cause la suspensión o deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalan los reglamentos de trabajo aplicables a la dependencia respectiva;

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 ordenes que reciba de sus superiores.

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

- i). *Por falta comprobada del 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, el Jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento a oficina distinta a aquella que estuviese prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, cuando sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el Titular de la dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello esta conforme el Sindicato correspondiente; pero si este no estuviera de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e) y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, el incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar en términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derechos a salarios caídos."

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

"Artículo 134. Son obligaciones de los trabajadores:

- I. Cumplir con las disposiciones de las normas de trabajo que les sean aplicables;*
- II. Observar las medidas preventivas e higiénicas que acuerden las autoridades competentes y las que indiquen los patrones para la seguridad y protección personal de los trabajadores;*
- III. Desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón o de su representante, a cuya autoridad estarán subordinados en todo lo concerniente al trabajo;*
- IV. Ejecutar el trabajo con la intensidad, cuidado y esmero apropiados y en la forma, tiempo y lugar convenidos;*
- V. Dar aviso de inmediato al patrón, salvo caso fortuito o fuerza mayor, de las causas justificadas que le impidan concurrir a su trabajo;*

- VI. *Restituir al patrón los materiales no usados y conservar en buen estado los instrumentos y útiles que les haya dado para el trabajo, no siendo responsable por el deterioro que origine el uso de estos objetos, ni del ocasionado por caso fortuito, fuerza mayor, o por mala calidad o defectuosa construcción;*
- VII. *Observar buenas costumbres durante el servicio;*
- VIII. *Prestar auxilios en cualquier tiempo que se necesiten, cuando por siniestro o riesgo inminente peligren las personas o los intereses del patrón o de sus compañeros de trabajo;*
- IX. *Integrar los organismos que establece esta Ley;*
- X. *Someterse a los reconocimientos médicos previstos en el reglamento interior y demás normas vigentes en la empresa o establecimiento, para comprobar que no padecen alguna incapacidad o enfermedad de trabajo, contagiosa o incurable;*
- XI. *Poner en conocimiento del patrón las enfermedades contagiosas que padezcan, tan pronto como tengan conocimiento de las mismas;*
- XII. *Comunicar al patrón o a su representante las deficiencias que adviertan, a fin de evitar daños o perjuicios a los intereses y vidas de sus compañeros de trabajo o de los patrones; y*
- XIII. *Guardar escrupulosamente los secretos técnicos, comerciales y de fabricación de los productos a cuya elaboración concurren directa o indirectamente, o de los cuales tengan conocimiento por razón de trabajo que desempeñen, así como de los asuntos administrativos reservados, cuya divulgación puede causar perjuicios a la empresa."*

Artículo 135. Queda prohibido a los trabajadores:

- I. *Ejecutar cualquier acto que pueda poner en peligro su propia seguridad, la de sus compañeros de trabajo o de terceras personas, así como la de los establecimientos o lugares en que el trabajo se desempeñe;*
- II. *Faltar al trabajo sin causa justificada o sin permiso del patrón;*
- III. *Substraer de la empresa o establecimiento útiles de trabajo o materia prima o elaborada;*
- IV. *Presentarse al trabajo en estado de embriaguez;*
- V. *Presentarse al trabajo bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, salvo que exista prescripción médica. Antes de iniciar su servicio, el trabajador deberá de poner el hecho en conocimiento del patrón y presentarle la prescripción suscrita por el médico;*
- VI. *Portar arma de cualquier clase durante las horas de trabajo, salvo que la naturaleza de éste lo exija. Se exceptúan de esta disposición las punzantes y punzo cortantes que formen parte de las herramientas o útiles propios del trabajo;*
- VII. *Suspender las labores sin autorización del patrón;*

- VIII. *Hacer colectas en el establecimiento o lugar de trabajo;*
 IX. *Usar los útiles y herramientas suministrados por el patrón, para objeto distinto de aquél a que están destinados; y*
 X. *Hacer cualquier clase de propaganda en las horas de trabajo, dentro del establecimiento."*

Los anteriores preceptos, enuncian una serie de obligaciones que tiene los trabajadores, ya sean de iniciativa privada, trabajadores del Estado o los servidores públicos que también son empleados del Estado, y de los propios artículos se desprende que la Ley Federal del Trabajo, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, están reglamentando la misma materia que es "el trabajo".

En esta tesitura, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no es más que una Ley Laboral, que regula las relaciones de los servidores públicos en sus funciones, pero el problema surge cuando el trabajador o servidor público incumple alguna de las obligaciones contenidas en los artículos antes transcritos de las Leyes Laborales y de la Ley de Responsabilidades, es sancionado por el carácter que tiene de trabajador y además por el de servidor público, y toda vez que ambas leyes (laboral y de responsabilidades), están regulando la misma actividad, las sanciones que resulten de los procedimientos instaurados en contra del trabajador van a ser laborales, porque como ya mencionamos están juzgando la conducta del individuo en el campo laboral.

De aquí la discusión, de que si la Ley de Responsabilidades regula las obligaciones de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, la relación que une al Estado con sus trabajadores es de naturaleza laboral y no administrativa, pues como ya señalamos anteriormente, esta relación es en función de una subordinación entre el superior jerárquico y el servidor público, y no de una relación gobernante-gobernado, por ende también son

laborales las sanciones contenidas en el artículo 53 de dicha Ley, pues son aplicadas por actos u omisiones cometidos por un servidor público en sus funciones y que en este caso van a ser contrarios a los intereses del Estado.

Toda vez que son dos Leyes que se les aplica a los servidores públicos en la relación que guardan con el Estado como trabajadores (la Ley Laboral que les corresponda y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), una opción para que no suceda esta controversia, sería la de excluirlos de las Leyes Laborales, para que pudiera aplicárseles la Ley de Responsabilidades, pero entonces quienes serían los sujetos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, si se supone que esta última fue elaborada para reglamentar las relaciones del Estado y sus trabajadores, y servidores públicos son trabajadores de la administración pública y quien cubre sus percepciones o sueldos es el mismo Estado.

Este análisis, surge de comentarios con trabajadores al servicio del Estado considerados como servidores públicos, y concretamente trabajadores agrupados en los sindicatos, como es el de PEMEX, quienes en todo momento manifiestan su inconformidad en contra de las investigaciones realizadas por los Organos de Control Interno en base a la Ley Federal de Responsabilidades, pues señalan que si incumplen en sus funciones van a ser sancionados por las Leyes Laborales que les son aplicadas y sus demás normas internas como es el Contrato Colectivo de trabajo.

3.- ORGANOS

Quando hablo de órganos me refiero a las Instituciones, Dependencias o Entidades Gubernamentales, que dentro de sus funciones se encuentra la de determinar las responsabilidades de los servidores públicos.

Es necesario aclarar que en este trabajo solo nos referimos a las autoridades competentes para imponer sanciones a los servidores públicos derivadas del incumplimiento a sus labores, ante quiénes se va a ventilar los procedimientos respectivos en contra de los servidores públicos y las autoridades a las que pueden acudir cuando son afectados con una sanción administrativa impuesta conforme a la Ley Federal de los Servidores Públicos, que no son todas las que están previstas en el artículo 03 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual dice:

ARTÍCULO 3º.

Las autoridades competentes para aplicar la presente Ley serán:

I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;

I Bis.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

II. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;

III.- Las dependencias del Ejecutivo Federal;

IV.- El órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal;

V.- Se deroga;

VI.- El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;

VII.- El Tribunal Fiscal de la Federación;

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

IX.- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Pero entrar al estudio de cada una de las autoridades que menciona el precepto 3º, no me llevaría a nada para comprobar la hipótesis de esta tesis, ya que hablar de autoridades como la Cámara de Diputados y Senadores, quienes se van a encargar del Juicio Político, que nada tiene que ver con las responsabilidades administrativas, pues más bien serían responsabilidades políticas, por la envergadura de las personas a quienes se les juzgaría; o de las autoridades del Distrito Federal, quien tiene sus propios procedimientos para sancionar las responsabilidades administrativas; sino únicamente nos referiremos a las autoridades Federales.

4.- LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO Y LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL.

Con la publicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en 1982, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con el propósito de que entre otras funciones, realizara la de aplicar la citada Ley, por lo que modificando igualmente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para adicionar el artículo 32 Bis en donde se establecían las funciones de esa Secretaría.

De 1982, fecha en que se publicó la actual Ley de Responsabilidades, hasta 1997, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, hoy Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, era la competente para instaurar los procedimientos administrativos disciplinarios de las Dependencias del Ejecutivo Federal y Entidades de la Administración Pública Federal, todas las quejas y denuncias en contra de los servidores públicos adscritos a alguna de ellas eran interpuestas ante esa Secretaría, así como las irregularidades derivadas de las auditorías de la Dependencia o Entidad eran remitidas a dicha Secretaría, quien se encargaba del procedimiento administrativo disciplinario; toda vez que los Organos de Control Interno de las Dependencias y entidades, aún y cuando ya existían con esa denominación, no tenían facultades para aplicar la Ley de Responsabilidades, es decir, no tenían el carácter de autoridad, pues sus funciones era la de apoyar a la dependencia.

El 24 de diciembre de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismas que entraron en vigor el 1 de enero de 1997, cuyas reformas fueron con la finalidad de adscribir orgánicamente a la Secretaría

de Contraloría y Desarrollo Administrativo las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, igualmente para establecer la subordinación jerárquica de los servidores públicos de estos Organos, así como atribuirle funciones al Titular de la Secretaría para designar y en su caso remover a los Titulares de los referidos Organos de Control y a los de las áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades de los mismos

Los Titulares de los Organos Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a las áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades de tales Organos, tiene el carácter de autoridad, según lo dispuesto por el artículo 37 fracción XII de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y artículo 62 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y cuentan entre otras funciones las de recibir quejas, denuncias, para sustanciar procedimientos disciplinarios y aplicar las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como para realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante diversas instancias jurisdiccionales, representando al Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

Dadas las reformas señaladas en el párrafo anterior, hubo la necesidad de reformar el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo del 16 de enero de 1989, por lo que el 29 de septiembre de 1997 se publicaron dichas reformas, para otorgar a las Contralorías Internas, en su artículo 26, facultades para atender quejas, denuncias, fincar responsabilidades, dictar resoluciones en los Recursos de Revocación, así como en materia de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, hoy Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, por lo que los Organos

Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, gozan de autonomía para resolver sobre las mencionadas materias y son ellos los únicos responsables de las decisiones que tomen.

En consecuencia con las reformas de diciembre de 1996, se realizó una desconcentración de funciones de la Secretaría de Contraloría para los Organos de Control Interno de las Dependencias y Entidades, teniendo el control administrativo la citada Secretaría, pues como ha quedado precisado los Contralores y los Directores de Auditoría, de Quejas y de Responsabilidades dependerán jerárquica y funcionalmente de ella, no obstante, aún y cuando las Contralorías Internas resolverán los asuntos de responsabilidades administrativas que reciban a través de quejas, denuncias, o los derivados de las auditorias que ellas mismas practique a las Dependencias, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tiene la facultas de atracción respecto de los asuntos relevantes que se reciban en los Organos Internos de Control en las Dependencias y Entidades, de acuerdo al monto de los asuntos o las de determinada envergadura, esto sólo podrá ser por acuerdo del Titular de esa Secretaría, quien autorizará a las Direcciones Generales de Responsabilidades y Situación Patrimonial y de Inconformidades de esa Dependencia, para solicitar a los Organos Internos de Control la remisión de los expedientes que se encuentran tramitando para que conozcan ellas mismas del asunto.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece en su artículo 60, la facultad de las contralorías Internas para imponer sanciones disciplinarias, que a la letra dice:

"Artículo 60. La Contraloría Interna de cada Dependencia o Entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias."

5.- JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es una de las autoridades competentes para conocer de las demandas que realicen los superiores jerárquicos en contra de trabajadores, ya sean particulares o de la Administración Pública, derivados entre otras causas, del incumplimiento a sus obligaciones laborales o lo que la Ley de Responsabilidades llama responsabilidades administrativas.

Dada la necesidad de crear organismos que conocieran de los conflictos laborales el Constituyente de 1917, creo las llamadas Juntas de Conciliación, las cuales quedaron excluidas del Poder Judicial Ordinario.

Siempre se ha considerado que las Juntas están ubicadas dentro del Poder Ejecutivo, o sea, vinculas con la administración pública, pero su vinculación es sólo formal, ya que todo juez laboral debe gozar de completa independencia frente a la administración para poder realizar su labor de forma satisfactoria; de esta forma en nuestro país se ha insistido que las juntas son los órganos administrativos o que dependen formalmente del Poder Ejecutivo, aunque materialmente realicen actos jurisdiccionales.

El sistema que debe seguirse respecto a los conflictos laborales, es que cualquier clase de desavenencia del trabajo será resuelta por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, las cuales son Tribunales de Trabajo, sin embargo aunque existan las jurisdicciones separadas, es el Poder Judicial Federal quien revisa las resoluciones de las Juntas, en materia de amparo.

Solo hay una Junta de Conciliación y Arbitraje, que es una autoridad jurisdiccional con domicilio en el Distrito Federal. Estará conformada con un representante del Gobierno, representantes de los trabajadores y de los

patrones, de acuerdo con el artículo 605 de la Ley Federal del Trabajo, y conocerá y resolverá de los conflictos de trabajo específicos de la jurisdicción federal consignados en la fracción XXXI del artículo 123 Constitucional y en la Ley Federal del Trabajo en su artículo 527, que señalan a las autoridades federales como competentes para resolver los asuntos relativos a:

a) Ramos Industriales: textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minera, metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la difusión de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos: de hidrocarburos, petroquímica, cementera, calera, automotriz incluyendo autopartes mecánicas y eléctricas, química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos, de celulosa y de papel, de aceites y grasas vegetales, productoras de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados envasados o que se destinen a ello, ferrocarrilera, madera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera, vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado o de envases de vidrio, tabacalera que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco

b) Empresas: Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizadas por el gobierno federal, aquéllas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas, aquellas que ejecuten trabajo en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económicamente exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades Federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de la Ley; y respecto a las obligaciones de los

patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local en los términos de las Leyes reglamentarias correspondientes.

Conforme el Artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo, las Junta Federal de Conciliación y Arbitraje son competentes para conocer de los problemas que se susciten entre el Estado y sus trabajadores, al señalar en su inciso b) que dicha Junta conocerá de los conflictos de las empresas que sean administradas en forma directa o descentralizadas por el gobierno federal; por lo que si un trabajador denominado servidor público es perjudicado por una resolución emitida por autoridad administrativa como es la Secretaría de Contraloría, imponiendo una sanción conforme a la Ley de Responsabilidades, por el incumplimiento de la materia que regula que son las **obligaciones de tiene un trabajador como servidores públicos**, nada le impide al trabajador interponer una demanda ante la Junta alegando los perjuicios que le causa el que su superior jerárquico ejecute tal resolución.

En la práctica, por lo general un trabajador perjudicado por con una resolución emitida conforme a la Ley Federal de Responsabilidades que le imponen sanciones de suspensión, destitución e Inhabilitación, además de interponer el recurso o el juicio que en materia de responsabilidades administrativas le permite la Ley de Responsabilidades, demanda ante las autoridades laborales, por los perjuicios que esta le ocasiona, mismas que se pueden pronunciar a través de sus Laudos a favor del trabajador, una vez comprobada o acreditada su pretensión.

Los trabajadores perjudicados por una resolución administrativa disciplinaria pueden acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y ante el Tribunal

Fiscal de la Federación, simultáneamente, impugnando los efectos de una resolución dictada conforme a la Ley Federal de Responsabilidades, sin que esto origine el sobreseimiento de alguno de los juicios por estarse ventilando el asunto con otra autoridad Jurisdiccional; sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis Jurisprudencial emitida por los tribunales Colegiados, que dice:

"COMPETENCIAS DE LAS JUNTAS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE. Aun cuando la empresa demandada despidió a los trabajadores atendiendo una solicitud de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, dependiente de la Secretaría de Contraloría de la Federación, la competencia surge en la Junta responsable, sin importar que los quejosos paralelamente con la demanda laboral, combatieron ante el Tribunal Fiscal de la Federación las declaratorias emitidas por dicha Dirección, de cuyas declaratorias derivó el despido toda vez que los quejosos ejercitaron ante la autoridad de trabajo la acción de reinstalación en los puestos que ocupaban en una empresa de participación estatal, lo que significa una competencia constitucional que encuentra su apoyo de origen en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

6.- TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.

Para la solución de los conflictos entre el Estado y quienes le prestan servicios, se estimó conveniente la existencia de una autoridad especializada y así se creó el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para los Trabajadores del Estado; como se pensó en la forma tripartita y en el caso se trata únicamente de dos partes, una de las cuales es precisamente el Gobierno, la solución ha sido que los representantes de Gobierno y Trabajadores de común acuerdo, designen a un tercer arbitro, que es el presidente del Tribunal o ahora el presidente de cada Sala.

Al emitirse el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en 1938, se incluyó un capítulo relativo a la solución de los conflictos, creándose un Tribunal de Arbitraje y Juntas de Arbitraje. Posteriormente en 1941

con las reformas a dicho Estatuto, desaparecen las Juntas de Arbitraje y se integra el Tribunal como funciona a la fecha. La inclusión del apartado "B" del artículo 123 de la Carta Magna, hace que las disposiciones relativas al Tribunal alcancen el rango Constitucional, puesto que en la fracción XII, se consigna su existencia.

El Artículo 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala que el Tribunal es competente para conocer:

- I.- De los conflictos, individuales que se susciten entre los Titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores;*
- II.- De los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y Organismos de trabajadores a su servicio;*
- III.- Conceder el registro o en su caso la cancelación de los sindicatos;*
- IV.- De los conflictos sindicales o intersindicales;*
- V.- Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de escalafón, Reglamentos de Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos."*

El Tribunal actúa en Pleno o por cada Sala; al Pleno le compete intervenir y resolver en los conflictos colectivos, los que se presenten entre organizaciones sindicales y los registros de las mismas, y a las Salas les corresponde conocer como instructoras en los conflictos individuales únicamente, aún y cuando el artículo 124-B de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; en cuanto a las Salas Auxiliares, estas son únicamente tramitadoras de los asuntos de las Dependencias o Entidades de la Administración Pública que operan en la Entidades Federativas, y cuando el expediente laboral esta debidamente integrado lo remiten al Tribunal Federal en la Ciudad de México, para que éste emita resolución.

El Tribunal esta integrado por un representante del Estado y un representante de los Trabajadores que es designado por la Federación de Trabajadores al Servicio

del Estado en cada Sala, y estos representantes eligen de común acuerdo al Presidente de la Sala.

El Tribunal esta conformado por personal de apoyo incluyendo un Secretario General, Secretarios de las Salas, Secretarios de Acuerdos, Actuarios, administrativos y secretarías, además también se encuentra un Procurador de la Defensa del Trabajo, cuya intervención tiene el carácter de defensor de Oficio, que puede patrocinar a los trabajadores del Estado, llegando inclusive al amparo y que puede proponer soluciones conciliatorias y hacerlas constar, en caso de ser aceptadas.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se creó para conocer de los conflictos que se suscitan entre el Estado y sus Trabajadores, sin embargo no todos los conflictos de trabajo de la Administración Pública y sus empleados se ventilan en éste, ya que si bien conoce de las controversias suscitadas entre un trabajador y las Dependencias de los Poderes de la Unión, no lo hace de los conflictos que surgen entre los trabajadores y las Entidad y Organismos de la Administración Pública, llámense Paraestatales o Empresas de Participación Mayoritaria, aún y cuando el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece que:

"Artículo 1º. La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las Dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil "Maximino Avila Camacho" y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo funciones de servicios públicos."

Toda vez que este primer artículo de la Ley Burocrática ha originado controversias respecto a los sujetos que se les aplica la misma, en razón de que el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no contempla a los Organismos descentralizados, los cuales se encuentran regulados por el apartado A del mismo artículo en su fracción XXXI, lo que ha originado que hasta la fecha no se unifique criterios respecto de la aplicación de esta Ley a empresas de Participación Mayoritaria del Estado y Paraestatales como son el Instituto Mexicano del Seguro Social, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, entre otras, quienes se rigen por la Ley Federal del trabajo, aún siendo trabajadores del Estado.

Para finalizar este punto, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y ante las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, se puede demandar cualquier controversia que se suscite en materia de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, inclusive las Resoluciones emitidas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en materia de Responsabilidades de los servidores públicos cuando estas **perjudican los derechos laborales** de los trabajadores, es decir cuando se emite una resolución imponiendo una sanción al trabajador considerado como servidor público, y a nuestro juicio dichas sanciones administrativas son de carácter laboral porque regulan obligaciones en el desempeño de sus funciones, perjudican sus derechos laborales regulados por las Leyes de trabajo.

7.- TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

Por Decreto publicado el 10 de enero de 1994, se adicionó la fracción X al artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, precisamente para darle competencia para conocer de los juicios que se intenten como negativa de indemnización a los particulares a que se refiere el artículo 77 Bis de

la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

En este trabajo, hablamos también del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que a través de las Salas Regionales del mismo, es autoridad competente entre otras facultades, para conocer de las resoluciones que emiten los Organos Internos de Control de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ya sea en procedimiento administrativo de responsabilidades o bien el recurso de revocación, se encuentra fundamentada en el contenido del Artículo 11 fracción XII de la Ley Orgánica del referido Tribunal que señalan:

"Artículo 11.- El Tribunal Fiscal de la Federación, conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones que se indican a continuación:

XII.- Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Así mismo, le da competencia el artículo 73 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que dispone que el servidor público por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta Ley, podrá optar entre el interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el tribunal Fiscal de la Federación. La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

8.- PROCEDIMIENTO PARA IMPONER LAS SANCIONES PREVISTAS EN LA LEY DE RESPONSABILIDADES

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de los Organos Internos de Control de las Dependencias de la Administración Pública Federal, son las autoridades competentes para imponer las sanciones previstas en la Ley

Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a través de un procedimiento administrativo disciplinario.

Antes que nada empezaremos por definir el procedimiento; Rafael de Pina lo define como:

El procedimiento "... es un conjunto de formalidades o tramites a que esta sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos".⁴²

Vázquez Alfaro, en su libro titulado El Control de la Administración Pública, recoge la definición de André de Labaudere sobre Procedimiento Administrativo, quien dice que es "el conjunto de reglas de forma y procedimiento que regulan la elaboración de los actos administrativos y cuya observancia condiciona su validez"⁴³.

El procedimiento administrativo nosotros lo concebimos como un conjunto de formalidades que deben de observar las autoridades para la emisión de un acto.

Ahora bien, en nuestra opinión el procedimiento administrativo por el cual se imponen las sanciones previstas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al igual que las mismas sanciones, su naturaleza es de carácter laboral, pues los origina un incumplimiento de las obligaciones que tienen los servidores públicos en relación con las funciones que el Estado les encomienda, las cuales se encuentran contempladas en el artículo 47 de la propia Ley de Responsabilidades y que ya transcribimos en el primer punto de este capítulo.

⁴² DE PINA, Rafael *Diccionario de Derecho* Porrúa, México, 1978

⁴³ VAZQUEZ ALFARO, José Luis *El Control de la Administración Pública en México* UNAM México, 1996
página 28.

1. Denuncia o queja ante las Entidades, Dependencias o Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El procedimiento administrativo disciplinario se inicia por la detección de faltas o irregularidades de un servidor público en sus funciones, la cual puede ser a través de auditorías que realiza la Contraloría o el Superior Jerárquico quien da parte a la Contraloría, o bien a través de quejas o denuncias que realizan los usuarios de un servicio público y que interponen antes las propias Dependencias o Contraloría; a esto se refiere el Artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que dice:

"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 denuncia o queja presentada por cualquier ciudadano, deberá ir firmada por el mismo y en lo posible deberá ir acompañada de las pruebas relacionadas, con la cual se iniciará la investigación previa al procedimiento administrativo de responsabilidades; lo anterior, es necesario para dar credibilidad a la denuncia y poder iniciar un procedimiento de investigación, pues si se presentara tal queja o denuncia en forma anónima, se corre el riesgo de que se inicie una investigación que no lleve a resultado alguno, pues la misma queja o denuncia pudo haberse interpuesto con mala fe sólo con la intención de afectar a un servidor público, por supuesto que nos es óbice de que la Contraloría Interna, si se tratare de asuntos graves, pueda allegarse de todas las pruebas necesarias para acreditar la responsabilidad de un servidor público, como lo hace cuando brota la irregularidad en una auditoría practicada por la Dependencia.

2. Procedimiento de Investigación.

Una vez que se ha presentado queja o denuncia en la cual existen elementos viables para configurar la responsabilidad de los servidores públicos, o de oficio, las Contralorías Internas o la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, iniciará un procedimiento de investigación para verificar lo señalado en las denuncia o aquellas situaciones que puedan resultar como irregularidades administrativas sancionadas por la Ley de Responsabilidades.

Para el efecto anterior la Dirección General de Responsabilidades de la Secretaría de Contraloría cuenta con un Area de Verificación, misma que dentro de sus facultades tiene la de investigar y verificar cualquier irregularidad de las llamas administrativas de los servidores públicos, en tanto que en las Contralorías Internas existen las Ares de Quejas quienes tienen estas facultades de investigar los hechos derivados de una denuncia; una vez que se ha hecho la investigación y existen suficientes elementos con los que se presume la posible responsabilidad de los servidores públicos, deberá turnar a la Dirección de Responsabilidades si el asunto lo esta atendiendo directamente la Secretaría de Contraloría o al Area de Responsabilidades si se esta ventilando en la Contraloría Interna de alguna Dependencia, para que ellas inicien el procedimiento administrativo de responsabilidades. No obstante lo anterior, también podría tomarse la determinación de archivar la queja o denuncia una vez realizada la investigación señalada, en virtud de que no se apreciaron elementos suficientes para presumir la responsabilidad administrativa de los servidores públicos involucrados.

3. Procedimiento Administrativo de Responsabilidades.

Este procedimiento esta determinado por el artículo 64 de la Ley de Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que dice:

"ARTICULO 64

La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I.- Citará al presente responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se asigne.

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

II. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

III. Si en la audiencia la secretaria encontrará que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advirtiera elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas podrá disponer la practica de investigaciones y citar para otras u otras audiencias, y

IV. En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, 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 hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado, o este quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores suspendidos temporalmente no resulten responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieron percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República."

Como en todos los procedimientos de cualquier naturaleza, al iniciarse existirá un auto de inicio, y en el procedimiento administrativo también se emite.

Formalmente este Auto de inicio tendrá los siguientes elementos:

- Fecha y lugar en que se emite;
- Nombre o nombres de los servidores públicos presuntos responsables;
- Irregularidades administrativas por las cuales se dará inicio al procedimiento administrativo de responsabilidades;
- La orden para citar a los presuntos responsables; la orden para practicar las diligencias necesarias tendientes a la aclaración de la responsabilidad imputada, la orden para que se registre en el Libro de Gobierno y se le da el número de procedimiento administrativo que le corresponda, y
- La firma del Director de Responsabilidades.

El siguiente paso será la **Garantía de Audiencia** al servidor público presunto responsable.

La Ley de Responsabilidades que se comenta, señala en la fracción I del artículo 64 antes transcrito la garantía de audiencia como obligación por parte de la autoridad administrativa, la cual se va a otorgar mediante un citatorio escrito al presunto responsable en el que se le citará a una audiencia, citatorio que en base a dicho artículo 64 deberá tener los siguientes requisitos:

- Se le hará saber la responsabilidad o responsabilidades administrativas que se le imputen;
- Se le indicará el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia;
- Se le señalará el derecho que tiene de ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, y
- El derecho que tiene de nombrar defensor y asistir con él a dicha audiencia.

Es importante mencionar que la audiencia a que se hace mención deberá llevarse a cabo en un plazo no menor de cinco ni mayor de 15 días hábiles, a partir de la fecha de notificación del citatorio y la fecha de la audiencia; la falta de emplazamiento al presunto responsable nulifica todas las actuaciones realizadas en el procedimiento.

El día de la audiencia se levantará el acta correspondiente en el que obre la declaración del presunto responsable, con las formalidades ya señaladas, en el que deberán estar apercibidos de declarar con verdad, todos aquellos que así lo hagan, y deberá ser debidamente firmada por todos los que en ella intervinieron.

Es menester señalar que el multicitado artículo 64 de la Ley de Responsabilidades prevee la suspensión previa o posteriormente al citatorio para la garantía de audiencia del presunto responsable de su empleo, para que la Secretaría de Contratoría pueda realizar las investigaciones pertinentes, lo que se deja al arbitrio de esa Dependencia, así como el tiempo de dicha suspensión, al señalar que cesará cuando así lo determine la Secretaría; esto con la finalidad de que no se obstaculice las investigaciones respectivas, y si de los resultados de dichas investigaciones se determinare que no existe responsabilidad por parte del involucrado, entonces se le restituirá en el goce de sus derechos laborales cubriéndole las percepciones que le dejaron de dar durante el tiempo en que se halló suspendido.

En el procedimiento administrativo de responsabilidades, una vez llegada la fecha para la celebración de la audiencia constitucional, el servidor público involucrado o de los servidores públicos involucrados, pueden ofrecer toda clase de pruebas que a su derecho convengan, siempre y cuando tengan relación con los hechos imputados, ya que la Ley de Responsabilidades no establece ninguna limitación ni forma alguna para presentar las mismas, aquí se aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Aunado a lo anterior, si la autoridad resolutora determina que las pruebas ofrecidas por los presuntos responsables no son suficientes, esta podrá practicar auditorías, solicitar documentos públicos a las autoridades correspondientes, peritajes o allegarse de todos los documentos necesarios para obtener mayores elementos de convicción.

Si de esta audiencia constitucional de los presuntos responsables se determinara que existen más implicados en las irregularidades que se investigan o resultare una nueva responsabilidad laboral o administrativa como se llama en la materia, se citará nuevamente a una audiencia constitucional otorgando nuevamente garantía de audiencia a los involucrados, y si ya la autoridad resolutora contara con los elementos suficientes para resolver deberá desahogar las pruebas ofrecidas en la primera audiencia.

Las Contralorías Internas en las Dependencias o la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, deberá tomar la determinación o resolver de acuerdo al resultado de las constancias o elementos de prueba aportados por las partes, así como del resultado que arrojen las diligencias practicadas, dicha resolución deberá emitirse en 30 días hábiles contados a partir del día siguiente al que se cierre instrucción, esto es cuando ya no haya asunto pendiente por tratar ni diligencia por efectuarse se da el referido cierre de instrucción.

El procedimiento Administrativo de Responsabilidades deberá concluir con la emisión por parte de la autoridad, de una resolución, la cual resuelve sobre la existencia o no de la responsabilidad que se imputó al servidor público, es decir, absolviendo o declarando que el servidor público es responsable de las imputaciones que se le hicieron; si no resultare responsable se procederá a archivar el asunto como totalmente concluido, y si se encontrará culpable se le impondrán las sanciones previstas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que amerite; aquí hablo de sanciones, pues no sólo se le impone una sino dos o en ocasiones hasta tres, por ejemplo, si el servidor público comete daño patrimonial en perjuicio de la Dependencia o Institución de la Administración Pública Federal, se le impone una sanción económica, pero además si el beneficio causado fue muy alto se le inhabilita para desempeñar cargos en la Administración Pública y se le destituye.

Una vez que se haya emitido la resolución que pone fin al Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, dentro de los 30 días siguientes de cerrada la instrucción, se notificará dentro de las 72 horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado de la Dependencia y al Superior Jerárquico, quien será el encargado de ejecutar la sanción impuesta por la Contraloría, y en su caso si es necesario tendrá que demandar ante las autoridades Laborales.

Este procedimiento administrativo disciplinario, es parecido al procedimiento administrativo que se lleva a cabo dentro de las mismas Dependencias y Organismos de la Administración Pública Federal, por las Comisiones Mixtas de los Departamentos de Relaciones Contractuales, las regulan su funcionamiento de acuerdo a los reglamentos Internos y a los Contratos Colectivos de Trabajo y a la propia Ley Federal del Trabajo; igualmente imponen sanciones por los incumplimientos a las obligaciones contractuales, las cuales van desde una

amonestación, una nota de demérito, hasta una sanción económica, realizan una investigación administrativa citando al involucrado para que sea escuchado y las referidas Comisiones tengan elementos para resolver la irregularidad planteada.

Dictada la resolución de responsabilidades conforme a la Ley Federal de Responsabilidades, la autoridad resolutora que son los Organos Internos de Control que la Secretaría de Contraloría tiene en las Dependencias y Organismos de la Administración Pública, y bien la resolución que emite la misma por el grado de relevancia que tiene el asunto, se remite copia de dicha Resolución a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial dependiente de la referida Secretaría para que quede asentado como antecedente irregular en perjuicio del trabajador, el cual se tomará en cuenta cuando pretenda aspirar a un puesto dentro de la Administración Pública, perjudicando sus derechos laborales; lo anterior, **es contrario a lo que establece la Ley Federal del Trabajo en su artículo 133** pues establece la prohibición a los patrones de elaborar una lista negra, o más bien poner el dedo a los trabajadores para ingresar a otro empleo.

El procedimiento administrativo de responsabilidades, así como las resoluciones emitidas conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ha sido muy controvertido por los Sindicatos de las Dependencias, como es el caso de la Paraestatal Pemex, quien manifiesta su inconformidad cuando se investiga a los trabajadores por anomalías en sus labores con el fin de seguirles un procedimiento conforme la Ley Federal de Responsabilidades, pues argumentan que ellos tienen sus propias disposiciones aplicables para las irregularidades en su trabajo las cuales son la Ley Federal del Trabajo, su Contrato Colectivo y sus Reglamentos Interiores, y en consecuencia las autoridades encargadas de imponerles alguna sanción son los Tribunales Laborales y no la Secretaría de Contraloría, pues si infringen alguna norma que

regule su función en el trabajo caerían en una responsabilidad laboral y no administrativa.

9.- MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RESPECTO DE LAS SANCIONES IMPUESTAS CONFORME A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Los medios mediante los cuales se puede impugnar una resolución que se considera administrativa emitida por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son el Recurso de Revocación, el Juicio de Nulidad y el Juicio de Amparo, sin embargo sólo mencionaremos escuetamente como se interponen, pues no es pretensión que en esta Tesis se desarrolle todo el procedimiento de los dos recursos mencionados y el Juicio de amparo, sino el demostrar que si una persona es afectada en sus derechos laborales por una resolución de este tipo, puede demandar su despido ante las autoridades laborales.

a).- Recurso de Revocación.- Conforme al artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las resoluciones administrativas que impongan las sanciones previstas por el artículo 53 de la misma Ley, podrán impugnarse a través del recurso de revocación ante la propia autoridad que emitió la resolución, en un término de 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

Este recurso de revocación tendrá que presentarse mediante un escrito en el que el trabajador manifieste los agravios que causa la resolución recurrida, anexando copia de la misma, la constancia de cuando le fue notificada, así como las pruebas que considera convenientes para sustentar su recurso.

La autoridad encargada de conocer del recurso de revocación, que será la misma que dictó la resolución recurrida, y acordará una vez interpuesto dicho recurso sobre la admisión del mismo y las pruebas que ofrezca el servidor público o bien su desechamiento por no cumplir con los requisitos previstos en la propia Ley de Responsabilidades; así también la autoridad resolverá sobre la suspensión de la ejecución de la resolución recurrida si es que fue solicitada por el trabajador, conforme al artículo 72 de la Ley de Responsabilidades, que se refiere a que si se tratare de sanciones económicas fue garantizado el pago en términos del Código Fiscal; y si se tratará de las otras sanciones que prevee el artículo 53 de esa Ley, se concede la suspensión si ocurren los requisitos de que se admita el recurso, que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños y perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente, que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que implique perjuicios al interés social o al servicio público.

Finalmente una vez desahogadas las pruebas, si es que se ofrecieron, la autoridad encarga del recurso emitirá resolución dentro de treinta días hábiles, notificando al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

b).- Juicio de Nulidad.- Este juicio se interpone ante la Sala Regional Competente del Tribunal Fiscal Federal en términos del Capítulo IV, artículo 207 del Código Fiscal, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada.

El Juicio de Nulidad podrá interponerse sin necesidad de agotar el Recurso de Revocación ante la autoridad que emitió la resolución recurrida, de acuerdo a la opción que da el artículo 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y lo sostenido en Tesis contenidas en el Semanario Judicial de la Federación, de la cual transcribimos la contenida en la página 785, que reza:

"PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, INTERPRETACIÓN DEL ARTICULO 73 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- El artículo 73 de la citada, en lo conducente, establece que el servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta ley, podrá optar entre interponer recurso de revocación o impugnarla directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación. De lo anterior se desprende que, para agotar el principio de definitividad se debe interponer el recurso o medio de defensa ordinario, sin que esto signifique el optar entre uno y otro, exima de promover el Juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es decir elegir entre interponer el recurso de revocación o impugnar directamente ante el Tribunal cualquier resolución administrativa, pues la opción estriba en la alternativa de impugnar las resoluciones administrativas vía recurso de revocación o directamente ante el tribunal Fiscal de la Federación, pero siempre deberá agotarse el último recurso establecido en la ley de la materia."

De la cual se desprende que el interponer el Juicio de Nulidad sin haber interpuesto previamente el Recurso de Revisión, no viola el principio de definitividad, pues existe el de opcionabilidad, sin embargo no se pueden imponer los dos recursos simultáneamente porque originaría que las Autoridades Fiscales sobreesyeran el Juicio de Nulidad hasta que se concluyera el Recurso de Revocación, y una vez agotado este último, entonces si se conocería del de Nulidad.

El escrito de demanda en el Juicio de Nulidad, deberá contener: datos del demandante, resolución impugnada, datos de la autoridad o autoridades demandadas, hechos pruebas, conceptos de impugnación y terceros interesados, adjuntando para tal efecto los documentos con los que soporte su demanda.

Admitida la demanda se corre traslado a la autoridad o autoridades demandadas emplazándolo para que conteste en un término de cuarenta y cinco días a aquel

en que surta efectos el emplazamiento, anexando igualmente las constancias con las que soporte la contestación de la demanda.

La Sala Regional del Tribunal Fiscal Federal, acordará sobre la suspensión del acto reclamado y sobre la admisión de pruebas, y cuando no existe ninguna cuestión pendiente por tratar el juicio de que se trate, se notificará a las partes para que ofrezcan alegatos, los cuales se tomarán en cuenta para la sentencia, la cual se dictará dentro de los sesenta días siguientes después de cerrada la instrucción en el juicio, dictándose dicha sentencia dando validez a la resolución impugnada o declarando la nulidad de la misma, obligando a la autoridad que la resolvió a iniciar un procedimiento en un plazo de cuatro meses.

Contra la sentencia definitiva que emite el tribunal Fiscal Federal, procede el Recurso de Revisión cuando la sentencia declaró la nulidad de la resolución impugnada, perjudicando a la autoridad que resolvió la Resolución Administrativa Disciplinaria, o bien procede el Juicio de Amparo, si es que la referida Sentencia declaró la validez de la resolución y en consecuencia conforme la misma, perjudicando con ello al servidor público. Cabe hacer mención que para poder interponer el servidor público involucrado el Juicio de Garantías debe agotar los recursos de Revocación o de Nulidad, o bien nada más este último, de acuerdo con la propia Ley de Amparo y Jurisprudencias, contenidas en el Semanario Judicial de la Federación, para lo que transcribimos la siguiente:

"DEMANDA DE GARANTIAS IMPROCEDENTE, SI NO SE SURTE EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.- El principio de definitividad consiste en la obligación de agotar todos los medios ordinarios de defensa que tengan al alcance de revocar, nulificar, modificar el acto reclamado antes de acudir al juicio constitucional que por naturaleza es un medio extraordinario de defensa, el cual se encuentra contemplado en el inciso b) de la fracción III del Artículo 107 de la Constitución General de la República. Ahora bien, tal principio no se satisface con el hecho de haber interpuesto el recurso de apelación en contra de la interlocutoria reclamada reclamada vía de amparo indirecto y el cual fue desechado.

sino que era necesario además impugnar dicho acuerdo para lograr que se admitiera el recurso de apelación interpuesto y que se decidiera el mismo mediante resolución definitiva, modificando, revocando o nulificando la interlocutoria recurrida, resolución definitiva que es la susceptible de reclamarse vía amparo indirecto, y al no dar cumplimiento a ese principio de definitividad, es claro que la demanda de garantías es improcedente y debe desde luego desecharse de plano, conforme a lo dispuesto en la fracción XIII del artículo 73, en relación con el diverso 145, ambos preceptos de la Ley de Amparo".

El hecho de que los servidores públicos quieran seguir los recursos administrativos que señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no le da a las sanciones el carácter de administrativas, pues una vez que se emite la Resolución por parte de las Unidades de Contraloría Interna de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o bien ella misma, los servidores públicos pueden demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o ante las Juntas Federales, según sea el caso la sanción impuesta, porque esta **perjudicando sus derechos laborales**, a lo que las autoridades laborales podrán dictar Laudo confirmando que en efecto el trabajador incumplió sus obligaciones conforme a las normas laborales o absolviéndolo de las imputaciones contenidas en la resolución administrativa; cabe aclarar que no es que el servidor público o trabajador este recurriendo una resolución administrativa ante las autoridades laborales, sino que esta demandando ante ella los perjuicios que le esta ocasionando la ejecución que esta dando el superior jerárquico a dicha resolución.

10.- PRESCRIPCION

Tratadistas de la talla de Rafael de Pina definen a la prescripción como el medio de adquirir bienes, llamada también prescripción positiva, o de liberarse de

obligaciones llamada también prescripción negativa, mediante el transcurso del tiempo y bajo las condiciones establecidas al efecto por la Ley.⁴⁴

La prescripción para instaurar el procedimiento administrativo disciplinario conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se encuentra regulada por el artículo 78 que dice:

"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 un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de 10 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y

II.-En los demás casos prescribirán en tres años.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

En todos los casos la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto en el artículo 64.

III.- El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa."

Los términos antes señalados corren a partir de que ocurren los hechos, esto es a partir de que el **trabajador comete los actos u omisiones contrarios a sus obligaciones**, o bien cuando cesan estos hechos si es que son de carácter continuo, interrumpiéndose la prescripción cuando es legalmente notificado del citatorio para la audiencia de Ley, efectuada conforme a la Ley Federal de Responsabilidades.

⁴⁴ Cfr DE PINA, Rafael. Op Cit página 354

Ahora bien, la Ley Federal del Trabajo en su título décimo estipula la prescripción para hacer valer las controversias que se susciten en la relación laboral, estableciendo en su artículo 516 el término en general de un año para ejercer los derechos derivados de la Ley, del Contrato de Trabajo o de la Relación Laboral.

Prescriben en un mes: las acciones de los patrones para despedir a los trabajadores, para disciplinar sus faltas y para efectuar descuentos en sus salarios; y las acciones de los trabajadores para separarse del trabajo.

Prescriben en dos meses: las acciones de los trabajadores que sean separados del trabajo, esto es cuando sean despedidos, y a partir del día siguiente al de la fecha de separación y conste de manera indubitable la notificación de esta decisión al trabajador.

Prescriben en dos años: las acciones de los trabajadores para solicitar la ejecución de los laudos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y los convenios celebrados entre ellas.

La prescripción se interrumpe: por la sola presentación de la demanda o de cualquier promoción ante la Junta de Conciliación o ante la de Conciliación y Arbitraje, y no es obstáculo el que la Junta sea incompetente.

Por lo que hace a la prescripción regulada por la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, establece en su título sexto las prescripciones, y dice en su artículo 112 que las acciones que nazcan de la Ley, del nombramiento otorgado a favor de los trabajadores y de los acuerdos que fijen las condiciones generales de trabajo, prescribirán en un año, con las excepciones siguientes:

Prescriben en un mes: las acciones para pedir la nulidad de un nombramiento.

En cuatro meses: en caso de despido o suspensión injustificados, las acciones para exigir la reinstalación en su trabajo o la indemnización que la Ley le concede, contados a partir de que sea notificado el trabajador del despido o suspensión; la facultad de los funcionarios para suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores, contado el término desde que sean conocidas las causas.

Prescriben en dos años: las acciones para ejecutar las resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La prescripción se interrumpe: por la presentación de la demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

Las prescripciones que contemplan la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal del Trabajo, son distintas, tanto para demandar ante las autoridades correspondientes, como para hacer efectivas las resoluciones que se emitan.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El título tercero al denominarse "responsabilidades administrativas", incurre en ambigüedades pues no dice que es lo que vamos a entender por responsabilidades administrativas, da pie a confusiones, esto es aparentemente quiere significar con ese título, que se refiere a servidores públicos, pero no es el caso, ya que hay otras conductas por las cuales un ciudadano puede ser responsable ante la Administración Pública, y si llevamos esto al extremo, entonces todos los habitantes del país son responsables administrativamente ante la Administración Pública, por lo tanto el capítulo debería llamarse "Las responsabilidades de los servidores públicos en el desempeño de su trabajo"; en este orden, la propia Ley de Responsabilidades es ambigua en su artículo 53 al establecer "las sanciones por falta administrativa consistirán en...", en razón de que no dice nada y todo a la vez, por lo que dicho artículo debería decir "las sanciones laborales de los servidores públicos".

SEGUNDA.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contempla sanciones, no de naturaleza administrativa sino laboral, pues el hecho de que una sanción se encuentre contemplada en una Ley Administrativa, no le da el carácter de tal, en razón de que debemos de ver qué conducta origina dicha sanción, que en el caso concreto, es una conducta violatoria de las obligaciones pactadas entre el Estado y el servidor público en una relación patrón-Estado y Trabajador-Servidor Público.

TERCERA.- Si partimos del hecho de que trabajo es toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado o preparación técnica requerido por cada profesión u oficio, entonces todos los servidores públicos en el desempeño de su actividad realizan un trabajo, en consecuencia todos los servidores públicos son trabajadores; esto es que una persona que presta sus servicios a la administración pública lo hace con el propósito de obtener un beneficio económico a cambio de prestar sus servicios intelectuales o físicos, dejando en segundo plano la denominación que les da la Institución. Un servidor Público no es más que un trabajador al Servicio de la Administración Pública, y el hecho de que se encuentre en la Administración Pública no le quita el carácter de trabajador. Todavía nos encontramos en el caso de que se les pregunta a las personas en que laboran y contestan que son servidores públicos, pero el que sean servidores no dejan de ser trabajadores.

CUARTA.- El apercibimiento es la conminación y advertencia que hace la autoridad a determinada persona, en el caso de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el superior jerárquico por orden de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se la dirige al servidor público, a quien se le hace sabedor de las consecuencias desfavorables que podrá acarrearle la realización de ciertos actos u omisiones en el desempeño de su **trabajo**, esto es, la llamada de atención se refiere a conductas de carácter laboral, no como gobernado, ni familiar, ni personal, ni de ningún otra índole.

QUINTA.- La amonestación tiene dos acepciones como una advertencia o como una represión, la primera se confunde con el apercibimiento pues se aplica para conminarlos o advertirlos de las consecuencias que traería su conducta, la segunda es con el fin de reprenderlos para que no se reitere un comportamiento ya ocurrido y que se considera indebido en el desempeño de sus labores. la Ley

Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hace públicas dos figuras que es el apercibimiento y la amonestación, extraídas de la actividad propia del Juez y los aplica en el ámbito **de trabajo de los servidores públicos** como sanciones administrativas, de nueva cuenta la amonestación y el apercibimiento, son sanciones originadas por una **relación de carácter laboral**, porque lo que tratan de reglamentar es el funcionamiento en su trabajo.

SEXTA.- La suspensión es la **interrupción temporal del trabajo** como consecuencia de una **sanción impuesta al trabajador denominado servidor público**, es decir, la actividad laboral que esta persona realiza en la administración pública es detenida de manera temporal como consecuencia de la sanción impuesta conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por el hecho de que dicho **trabajador** en el ejercicio de su actividad como servidor público incurrió en irregularidades.

SÉPTIMA.- La destitución, consiste en la separación definitiva del funcionario de la administración Pública Federal, por decisión de la máxima autoridad administrativa del órgano respectivo, quien le dio un nombramiento; entonces la destitución no es más que el **rompimiento de una relación laboral** en perjuicio del trabajador al servicio de la Administración Pública Federal, sin responsabilidad para el patrón, quien será la Dependencia, lo que constituye **un despido fundado e infundado**. La destitución es a la luz de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; el despido o rescisión a la luz de la Ley Federal del Trabajo; y la cese a la luz de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

OCTAVA.- La sanción económica, si bien es cierto es una sanción de carácter pecuniaria, también lo es que la sanción impuesta conforme a la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos, es aquella que va enfocada a normar a **reglamentar relaciones de carácter laboral**, esto es se impuso la sanción económica porque en el **desempeño de su trabajo** un servidor público o trabajador de la Administración Pública causo daños o perjuicios, pero en sí lo que da origen al pecunio es una relación de carácter laboral.

NOVENA.- El término inhabilitación, por sus raíces significa in- no, hábil- apto, esto quiere decir, que la inhabilitación determina la **no aptitud de un trabajador** o servidor público, para desempeñar una determinada **actividad laboral** en la administración pública, sin que esto no implique que se restrinja su derecho al trabajo pues puede ejercitar ese derecho fuera de la administración pública.

DECIMA.- Todas las sanciones que contempla la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 53, **su naturaleza es de carácter laboral**, porque su aplicación radica en el **buen o mal desempeño laboral**, de acuerdo con las obligaciones que debe observar un servidor público en su actividad laboral; aclarando que las sanciones previstas para los casos de juicio político, no entran dentro del análisis y conclusión de este trabajo de tesis, no es por el hecho de que los sujetos a juicio político no sean trabajadores de la Administración Pública, sino que por su investidura, se requiere otro tipo de procedimiento para sancionarlos.

DECIMA PRIMERA.- Las resoluciones emitidas conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, carecen de definitividad y eficacia, característicos de los actos administrativos, pues para su imposición se requiere la participación de otra autoridad, como son las autoridades fiscales en caso de la

sanción económica y las autoridades laborales en caso de las sanciones de suspensión y destitución.

DECIMA SEGUNDA.- Si realmente se quiere que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sea una Ley que imponga y ejercite sanciones, sin necesidad de pedir la validación o calificación de otras autoridades, concretamente las laborales, deberán reformarse tanto las Leyes de Trabajo (artículos 53 de la Ley Federal del Trabajo y el 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), agregándose que será causal de terminación de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón, la resolución definitiva, impuesta por autoridad administrativa de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; así como reformar el artículo 56 de esta última Ley, para que la expresión de demandar ante la autoridad correspondiente, se cambie a imponer.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa. México, 1995.
- BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín. Teoría del Estado. Jus. México, 1985.
- BORELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. 4ª ed. Sista. México, 1994.
- BRISEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Individual del Trabajo. Harla. México, 1985.
- CANTON MOLLER, Miguel. Derecho Burocrático. 2ª ed. Pac. México, 1991.
- CÁRDENAS, Raúl F. Responsabilidades de los Servidores Públicos, Porrúa. México, 1982.
- DAVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. 2ª ed. Porrúa. México, 1991.
- DAVALOS, José. Tópicos Laborales. Porrúa. México, 1992.
- DAVALOS, José. Derecho del Trabajo. Tomo I, 2ª ed. Porrúa. México, 1988.
- DE BUEN L., Nestor. Derecho del Trabajo. Tomo II, 10ª. Porrúa. México, 1994.

- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 2ª ed. Porrúa. México, 1974.
- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 8ª ed. Porrúa. México, 1985.
- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I, 12ª ed. Porrúa. México, 1990.
- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II, 8ª ed. Porrúa. México, 1996.
- DE LA CUEVA, Mario. La idea del Estado, 4ª ed. Fondo de Cultura Económica/UNAM. México, 1994.
- DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Porrúa. México, 1978.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Porrúa. México, 1998.
- DIEZ, Manuel María, Derecho Administrativo. Tomo II. Plus Ultra. Argentina, 1981.
- DROMI, José Roberto. Instituciones de Derecho Administrativo. Astrea. Argentina, 1983.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Panorama de Derecho Mexicano. Derecho Administrativo. Mc Graw Hill. México, 1997.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 32ª ed. Porrúa. México, 1993.
- GONZÁLEZ COSIO, Arturo. El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México, 2ª ed. Porrúa. México, 1982.

- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Porrúa. México, 1993.
- KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. UNAM. traducción Eduardo García Maynez. México, 1988.
- HARO BELCHEZ, Guillermo. El Derecho de la Función Pública. Ecasa. México, 1993.
- HERRERA PÉREZ, Agustín. Legislación Federal Sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Porrúa. México, 1998.
- HERRERA PÉREZ, Agustín. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Porrúa. México, 1991.
- IÑIGO CAVERO, Lataille y ZAMORA RODRÍGUEZ, Tomas. Introducción al Derecho Constitucional. Universitas. España, 1996.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 32º ed. Porrúa. México, 1993.
- MAQUIAVELO, Nicolas. El Príncipe. REI México, 1991.
- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. La Administración Pública en México. Porrúa. México, 1978.
- MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Porrúa. México, 1995.
- MUÑOZ RAMÓN, Roberto. Derecho del Trabajo. Tomo II, ed. Porrúa. México, 1983.
- QUINTANA MATOS, Armida. La Carrera Administrativa. Jurídica Venezolana. Venezuela, 1980.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco. Estudios Jurídicos de la Nueva Administración Pública. Limusa. México, 1981.

- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I, 15ª ed. Porrúa. México, 1992.
- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Porrúa. México, 1981.
- VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. El Control de la Administración Pública en México. UNAM. México, 1996.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal.

Ley Federal del Trabajo.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

HEMEROGRAFIA

- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Noviembre 1986.
- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación No. 67. Julio de 1993.
- Revista PROCESO, No. 676, México, 16 de octubre de 1989.
- Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de Diciembre de 1996.
- Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de Noviembre de 1997.
- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Noviembre 1986.
- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación No. 67. Julio de 1993.
- Revista PROCESO, No. 676, México, 16 de octubre de 1989.

OTRAS FUENTES

- ✓ - Oficio Circular No. SP/100/0403/98 de fecha 23 de Marzo de 1998, emitido por el Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Oficio Circular No. SP/100/2313/98 de fecha 03 de Septiembre de 1998, emitido por el Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Tesis 62, Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, Loysa y Manuel.

DICCIONARIOS

- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México. Porrúa. México, 2000.
- Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia. Porrúa. México, 1995.
- Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Guillermo Cabanellas. Tomo VII, 21ª ed. Eliasta. Argentina, 1989.