

662



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“LA DESTITUCION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DETERMINADA POR LA SECODAM COMO CAUSAL DE RESCISION DE LA RELACION INDIVIDUAL DE TRABAJO”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA : IVAN PINEDA OCHOA



DIRECTOR DE TESIS: LIC. JORGE OLVERA QUINTERO

MEXICO, D. F.

2002



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.

## DEDICATORIAS

A la Universidad  
Por que gracias a ella he realizado el  
sueño de mi vida

A la facultad  
Por ser fuente de inagotable  
sabiduría

A la vida:  
Por permitirme hacer lo que más  
adoro: vivir.

A mi padre:  
Por ser el camino donde guio mis  
pasos.

A mi madre:  
Por ser el pilar más importante de  
esta obra

A mi hermana Paola .  
Por enseñarme a vivir la vida con  
pasión

A mi hermana Karina  
Por darme una lección de amor y  
madurez cada nuevo día.

A mi familia  
Por ser la parte más importante de mi  
vida.

A mi asesor  
Por creer en este proyecto, que  
ahora se vuelve realidad.

A mis profesores  
Por los conocimientos transmitidos  
durante esta larga carrera.

A mis amigos.  
Por estar siempre ahí.

A mis compañeros de trabajo.  
Por sus ánimos y apoyo incondicional.

**LA DESTITUCIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DETERMINADA POR  
LA SECODAM, COMO CAUSAL DE RESCISIÓN DE LA RELACIÓN  
INDIVIDUAL DE TRABAJO**

**ÍNDICE**

**• INTRODUCCIÓN**

**CAPÍTULO 1**

**PARTE GENERAL**

<b>1.1</b>	<b>CONCEPTOS GENERALES</b>	<b>4</b>
<b>1.2</b>	<b>LA DIFERENCIA ENTRE RESCISIÓN TERMINACIÓN Y DESTITUCIÓN EN LAS RELACIONES INDIVIDUALES DE TRABAJO</b>	<b>11</b>
<b>1.3</b>	<b>EFFECTOS DE LA DESTITUCIÓN</b>	<b>15</b>
<b>1.4</b>	<b>FACULTADES DE LA SECODAM</b>	<b>19</b>

**CAPÍTULO 2**

**ANTECEDENTES HISTÓRICO-JURÍDICOS**

<b>2.1</b>	<b>EVOLUCIÓN DEL DERECHO DISCIPLINARIO ADMINISTRATIVO</b>	<b>27</b>
<b>2.2</b>	<b>CONSTITUCIÓN DE 1857</b>	<b>32</b>
	<b>2.2.1. La Ley Juárez (Ley Sobre Responsabilidades de los Altos Funcionarios)</b>	<b>34</b>
	<b>2.2.2. La Ley Porfirio Díaz (Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación)</b>	<b>38</b>
<b>2.3</b>	<b>LA CONSTITUCIÓN DE 1917</b>	<b>40</b>
	<b>2.3.1 La Constitución de 1917 y sus Reformas</b>	<b>43</b>

<b>2.4. DE LAS DIVERSAS LEYES DE REPOSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS</b>	<b>44</b>
<b>2.4.1 Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales de los Altos Funcionarios de los Estados</b>	<b>45</b>
<b>2.4.2 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios, Empleados De la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados</b>	<b>49</b>
<b>2.4.3 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos</b>	<b>52</b>

### **CAPÍTULO 3 MARCO JURÍDICO**

<b>3.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL</b>	<b>56</b>
<b>3.2 LEY FEDERAL DEL TRABAJO.</b>	<b>61</b>
<b>3.3 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS</b>	<b>72</b>

### **CAPÍTULO 4**

#### **DE LA DESTITUCIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DETERMINADA POR LA SECODAM**

<b>4.1. ANÁLISIS JURÍDICO</b>	<b>80</b>
<b>4.2. PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES POR RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.</b>	<b>87</b>
<b>4.3. MEDIOS DE DEFENSA DE UN SERVIDOR PÚBLICO ANTE LA DESTITUCIÓN DE SU EMPLEO.</b>	<b>94</b>
<b>4.4. PROPUESTA</b>	<b>103</b>
<b>• CONCLUSIONES.</b>	<b>107</b>
<b>• BIBLIOGRAFÍA.</b>	<b>109</b>

## INTRODUCCIÓN

El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el derecho mexicano, presenta una serie de características especiales las cuales hacen de su estudio una tarea un tanto complicada, aunado a que son pocos los autores que han escrito sobre este tema no obstante la importancia que a últimas fechas ha tomado el mismo

Para un mejor estudio de las responsabilidades de los servidores públicos, estructuramos nuestro trabajo de la siguiente forma

En el capítulo primero, denominado Parte General estudiaremos lo correspondiente a los conceptos generales, entre los que destacan la relación individual de trabajo, trabajador, patrón y servidor público

De igual forma, en el capítulo primero, analizaremos la diferencia existente entre rescisión, terminación de las relaciones individuales de trabajo y la destitución determinada por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como los efectos de esta última, tanto para el trabajador o servidor público y la empresa-Estado o patrón

En el capítulo segundo, estudiaremos lo correspondiente a los antecedentes históricos del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, que abarcan principalmente desde la Constitución de 1824, hasta la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos pasando por las diversas leyes promulgadas, entre las que destacan la Ley Sobre Responsabilidades de los Altos Funcionarios conocida como Ley Juárez, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación denominada Ley Porfirio Díaz y la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, denominada Ley Cárdenas, en las

que el principal punto a resaltar es la determinación de la responsabilidad de los servidores públicos encaminada hacia un ámbito político y penal, dejando de lado la responsabilidad en materia administrativa

Por lo que se refiere al capítulo tercero, veremos lo correspondiente a los diferentes ordenamientos jurídicos que fundamentan la destitución de los servidores públicos así como un pequeño análisis a las causales de rescisión de la relación de trabajo

En este capítulo consultaremos la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la cual encontramos el fundamento básico del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos desde el artículo 108 al 114, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, donde se establecen las sanciones a que se hacen acreedores los servidores públicos en caso de incumplimiento de sus obligaciones, así como el procedimiento para el establecimiento de dichas sanciones, y finalmente la Ley Federal del Trabajo, en el artículo 47 referente a las causales de rescisión de la relación individual de trabajo

Finalmente en el capítulo cuarto, analizaremos las facultades que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, otorga a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para el fincamiento de las responsabilidades en que incurre el servidor público derivado del incumplimiento de sus obligaciones

De igual forma, estudiaremos el procedimiento establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el establecimiento de las sanciones administrativas a que hace referencia el artículo 53 de dicha Ley

Asimismo, veremos los medios de defensa con que cuenta el servidor público que ha sido destituido de su empleo, cargo o comisión, derivado de una determinación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o por la Contraloría Interna de la Dependencia de que se trate, tanto ante el propio superior jerárquico como ante el Tribunal Fiscal de la Federación

Como último punto del capítulo cuarto proponemos la adición de una fracción al artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, para que la destitución de un servidor público sea considerada como causal de rescisión de la relación individual de trabajo sin responsabilidad para el patrón

Esperamos que el presente trabajo de tesis sirva de base para el establecimiento de nuevas condiciones para la determinación de la responsabilidad indemnizatoria en caso de la destitución de un servidor público por parte de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o la Contraloría Interna

## CAPÍTULO 1

### PARTE GENERAL

#### 1.1. CONCEPTOS GENERALES

En esta primera parte de nuestro estudio daremos algunos conceptos que nos serán de utilidad a través del mismo, algunos de carácter laboral, otros de carácter administrativo y otros más de derecho en general, con el objetivo de tener una mejor visión de los diversos temas a desarrollar

Una de las primeras definiciones que mencionaremos en este estudio, y que posiblemente sea de las más importantes, es la de Relación Individual de Trabajo

#### Relación Individual de Trabajo

El artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, nos define lo que es la relación de trabajo, que a la letra dice: "se entiende por Relación de Trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario".

De la definición anteriormente transcrita podemos identificar 4 elementos fundamentales los cuales son el Trabajador, el Patrón, la Subordinación y el Pago de un Salario

#### Trabajador

De conformidad con el artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo, trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado

De esta definición, se desprende que únicamente las personas físicas pueden ser trabajadores, ya que la realización de los trabajos y la subordinación a un patrón les da la característica de personales.

El maestro Jorge Olivera Quintero nos comenta que el trabajo es una actividad que la persona humana desarrolla, ya sea intelectual o material la que será objeto de regulación jurídica, debiendo ser desempeñada en forma personal y no por terceros, por ser la persona humana la titular de los derechos y las obligaciones.<sup>1</sup>

### Patrón

Según el artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo, el patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

En esta definición podemos notar la ausencia de los conceptos subordinación y retribución, los cuales son fundamentales, debido a su gran importancia en la conformación de la relación de trabajo.

Por su parte, Néstor de Buen nos define al patrón como "quien puede dirigir la actividad laboral de un tercero, que trabaja en su beneficio, mediante retribución".<sup>2</sup>

Como podemos observar, la definición proporcionada por el maestro Néstor de Buen incluye los elementos que son excluidos del concepto esbozado en nuestra Ley Federal del Trabajo, como son el trabajo en beneficio del patrón, lo cual podemos entender como la subordinación a la cual se somete el trabajador en el desempeño de sus actividades, y la retribución, que es el pago al que se hace acreedor el trabajador por la prestación de sus servicios.

<sup>1</sup> OLIVERA QUINTERO, Jorge. Derecho Mexicano de Trabajo. Porrúa México 2021. Pág. 58.

## Subordinación

La subordinación, la podemos entender como el desarrollo del trabajo bajo el poder jurídico de mando del patrón o empresario, debiendo prestar el servicio con un deber jurídico de obediencia, circunscritos al servicio que en la modalidad se preste

## Pago o Retribución (Salario)

Según el artículo 82 de la Ley Federal del Trabajo, es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo

El salario es el punto de referencia del trabajo. Es el fin directo o indirecto que el trabajador se propone a recibir a cambio de poner su energía de trabajo a disposición del patrón<sup>3</sup>

Consideramos, en relación con la definición proporcionada por el maestro José Dávalos, que el salario es el fin directo del trabajador, pues éste desea obtener una "ganancia" por su fuerza de trabajo, obteniendo ambos, tanto patrón como trabajador, un beneficio mutuo

## Servidor Público

Es toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en el Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a estas, fideicomisos públicos, Congreso de la Unión o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal o que maneje recursos económicos federales<sup>4</sup>

<sup>3</sup> DE BUEN LOZANO Nestor, Derecho del Trabajo Tomo I Porrúa México 1974, Pág. 453

<sup>4</sup> DAVALOS MORALES José, Derecho del Trabajo I, Séptima Edición Porrúa, México 1997, Pág. 201

<sup>5</sup> ARROYO HERRERA Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público Porrúa México, 1995, Pág. 91

También puede ser entendido como: Toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refiere son ajenas a las del Derecho laboral.<sup>5</sup>

Según esta definición podemos decir, que un servidor público es todo aquel trabajador que presta sus servicios al Estado, independientemente de la naturaleza de la entidad pública en que se desempeñe ya que la relación que este trabajador tiene con el propio Estado, es independiente del nexo laboral que se origina en el momento de su contratación

### Sanción

Es una disposición disciplinaria aplicable al patrón o al trabajador por haber incumplido en aquellas disposiciones que son de carácter obligatorio. Las sanciones son de dos tipos las reglamentarias y las sindicales. Las primeras serán entendidas como las disposiciones disciplinarias y el establecimiento de procedimientos para su aplicación. Entre estas sanciones podemos mencionar por ejemplo a la suspensión del trabajo.<sup>6</sup>

Como sanciones sindicalizadas son aquellas que están establecidas en los contratos colectivos de trabajo como correcciones disciplinarias a los trabajadores por parte del sindicato al que pertenecen.<sup>7</sup>

De lo anterior, podemos resaltar la existencia de dos tipos de sanciones, unas, las reglamentarias que tienen por objeto conservar el orden y la armonía dentro de la empresa y las otras, las sindicales, que son las medidas correctivas que aplican los representantes sindicales con facultades para ello,

<sup>5</sup> DELGADILLO GUTIERREZ Luis Humberto: El sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos 2ª edición Porrúa México 1938 Pág. 79

<sup>6</sup> Ley Federal del Trabajo Editorial Sisa México 1937 Pág. 69

<sup>7</sup> DAVALOS MORALES Jose Op. Cit. Págs. 130-131

respecto de sus trabajadores que han incumplido con los estatutos de la agrupación sindical a la que pertenecen

### Destitución

Se entiende por destitución la separación del cargo o empleo impuesta como sanción al titular del mismo, por autoridad competente con fundamento legal y mediante el procedimiento preestablecido

Esta es un tipo de sanción, siendo sin duda, la destitución del empleo, la sanción mas grave que se puede imponer al trabajador. Así pues, el empleado de confianza podrá ser destituido por el superior jerárquico<sup>8</sup>

De la definición anteriormente señalada, podemos resaltar que la imposición de ésta sanción corresponde única y exclusivamente a la autoridad competente, que de acuerdo a la fracción II del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se demandará por el propio superior jerárquico, de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas

La importancia o gravedad de ésta sanción, se encuentra en que el servidor público será separado de su cargo o puesto de manera definitiva, sin que pueda desarrollar actividad alguna dentro de la administración pública

### Inhabilitación

Es un tipo de sanción que consiste en retirar al servidor público o al trabajador en su caso del cargo o puesto o comisión por un determinado tiempo<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> ARROYO HERRERA, Juan Francisco Op. Cit. Pág. 37

En este caso y a diferencia de la destitución, la inhabilitación es una sanción de carácter temporal después de transcurrido el tiempo por el cual ha sido sancionado el servidor público, este podrá regresar al ejercicio de la función pública

### Suspensión

La suspensión de las relaciones laborales es la institución que tiene por objeto conservar la vida de las relaciones, suspendiendo la producción de sus efectos sin responsabilidad para el trabajador y el patron, cuando adviene alguna circunstancia distinta de los riesgos de trabajo que impide al trabajador la prestación de su trabajo<sup>10</sup>

En este caso, la suspensión en materia laboral, se refiere a dejar sin efectos por un tiempo determinado la relación individual de trabajo por diversos motivos, pudiendo reanudar sus efectos cuando el motivo por el cual queda suspendida la relación de trabajo cesan.

En cuanto a la suspensión en materia de responsabilidades se refiere, esta se puede definir como la cesación en el empleo cargo o comisión de un servidor público durante un tiempo determinado, al término del cual se definirá la situación del servidor público de que se trate, ya sea, que se le restituya en su empleo o se le aplique cualquier otra sanción administrativa.

### Rescisión

Es la disolución de las relaciones de trabajo decretadas por uno de sus sujetos, cuando el otro incumple gravemente sus obligaciones<sup>11</sup>

<sup>10</sup> ARROYO HERRERA, Juan Francisco, Op. Cit. Pág. 96

<sup>11</sup> DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano, Décimo tercera edición, Porrúa, México 1993, Pág. 234

<sup>12</sup> DE LA CUEVA, Mario, Op. Cit. Pág. 241

En este caso, podemos resaltar que la rescisión es la ruptura del vínculo laboral existente entre el patrón y el trabajador, por el incumplimiento de las obligaciones que le corresponden y son debidas a uno de los sujetos con respecto al otro

Es la rescisión una facultad que otorga la Ley, tanto al trabajador como al patrón, los cuales pueden decir ejercer o no, ya que dicha facultad es potestativa

### Superior Jerárquico

Es la autoridad que, derivada de sus atribuciones, cuenta con la facultad para sancionar las faltas de disciplina cometidas por los servidores del Estado en el ejercicio de su función, es decir es quien impone, sanciones disciplinarias a través del poder suficiente otorgado para su cumplimiento<sup>12</sup>.

De acuerdo con lo señalado en el artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es superior jerárquico tiene facultades para imponer sanciones tales como la suspensión en el empleo cargo o comisión y la destitución de los servidores públicos, es decir, el superior jerárquico es la persona que tiene el poder para imponer sanciones administrativas en caso de incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, cumpliendo siempre con el procedimiento establecido

La importancia de la figura del superior jerárquico es trascendente, ya que es a través de él, que se relacionan tanto el vínculo administrativo como el vínculo laboral

<sup>12</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto Op C4 Pp 148-149

## 1.2. LA DIFERENCIA ENTRE RESCISIÓN TERMINACIÓN Y DESTITUCIÓN EN LAS RELACIONES INDIVIDUALES DE TRABAJO

Como ha quedado, la rescisión es la disolución de las relaciones de trabajo, decretada por uno de sus sujetos, cuando el otro incumple gravemente sus obligaciones.<sup>13</sup>

Néstor de Buen define la rescisión como el acto a virtud del cual, uno de los sujetos de la relación laboral da por terminada ésta, de manera unilateral invocando una causa grave de incumplimiento imputable al otro sujeto.

La rescisión es la facultad que otorga la ley tanto al patrón como al trabajador, para dar por terminada la relación individual de trabajo, derivada del incumplimiento grave de las obligaciones a cargo del otro.

Por su parte, el maestro Jorge Olivera Quintero hace, dentro de la rescisión, una distinción entre la rescisión determinada por el patrón derivada del incumplimiento del trabajador a la que llama despido y el derecho de rescisión que ejerce el trabajador denominada separación culposa, ya que en este caso, la responsabilidad es atribuible al patrón.

Como podemos observar, la rescisión de la relación de trabajo es una potestad que otorga la ley a las partes en dicha relación, para que en caso de incumplimiento de las obligaciones que a cada una le corresponde, se pueda dar por terminado el vínculo jurídico entre ellas establecido, es decir, la rescisión opera por la voluntad, ya sea del patrón o del trabajador.

Mario de la Cueva define la terminación como la disolución de las relaciones de trabajo, por mutuo consentimiento o como consecuencia de la

<sup>13</sup> DE LA CUEVA, Mario Op. Cit. Pág. 241

interferencia de un hecho, independiente de la voluntad de los trabajadores o de los patronos que hace imposible su continuación

La terminación de la relación de trabajo es la cesación de sus efectos a partir de determinado momento. Ello significa que al producirse el acontecimiento que condicionaba la terminación, se extinguen la obligación de prestar el servicio subordinado y la de pagar el salario, así como todas las obligaciones secundarias <sup>14</sup>

La terminación de las relaciones individuales laborales sólo puede darse por mutuo consentimiento de las partes, porque valga el símil, las relaciones de trabajo son matrimonios de conveniencia, luego entonces el divorcio sólo puede darse voluntariamente si concurren en él la voluntad de las partes, de otra manera sólo es posible mediante el procedimiento de divorcio necesario o culposo, consecuentemente al invocar renunciias al trabajo, todo hace pensar que lo que se pretende encubrir es un despido injustificado <sup>15</sup>

De hecho la Ley Federal del Trabajo en su artículo 53, nos enumera las causales de terminación de las relaciones de trabajo

- I. El mutuo consentimiento de las partes,
- II. La muerte del trabajador,
- III. La terminación de la obra o vencimiento del término o inversión del capital, de conformidad con los artículos 36, 37 y 38 de la ley,
- IV. La incapacidad física o mental o inhabilidad manifiesta del trabajador, que haga imposible la prestación del trabajo, y

---

<sup>14</sup> DE BUEN LOZANO, Néstor. Op. Cit. Pág. 545

<sup>15</sup> OLVERA QUINTERO, Jorge. Op. Cit. Pág. 245

## V Los casos a que se refiere el artículo 434

De lo anterior, podemos resaltar 3 aspectos importantes que caracterizan la terminación de las relaciones de trabajo

- 1) El mutuo consentimiento que se da entre las partes, es decir en la terminación no existe incumplimiento alguno por los sujetos de la relación de trabajo
- 2) La imposibilidad física o mental de alguna de las partes para desempeñar el trabajo o las actividades correspondientes
- 3) La terminación de la obra y el vencimiento del término para la realización de la misma

Por su parte la destitución es la separación del cargo o empleo impuesta como sanción al titular del mismo por autoridad competente con fundamento legal y mediante el procedimiento preestablecido<sup>16</sup>

En este caso la sanción a que se refiere la definición anterior será impuesta por una autoridad administrativa y no por una autoridad del trabajo

Se argumenta que la autoridad administrativa no puede destituir o cesar la calificación de las autoridades jurisdiccionales en materia laboral en virtud de que los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123 constitucional y sus leyes reglamentarias la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que estos derechos no pueden ser desconocidos, olvidando que la responsabilidad administrativa también se encuentra regulada a nivel constitucional, en los términos de los artículos 109, fracción III, y 113, y que la

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es reglamentaria del Capítulo IV de la Constitución, por lo que el rango de ambos ordenamientos es del mismo nivel<sup>17</sup>

Ahora bien podemos decir que las principales diferencias entre la rescisión, la terminación y la destitución de las relaciones de trabajo las podemos encontrar en las causas que les dan origen y en los sujetos que intervienen para su determinación

En la rescisión, la causa principal que la origina es el incumplimiento de las obligaciones de una de las partes ya sea el patrón o el trabajador

La rescisión es el resultado del ejercicio de un derecho potestativo que corresponde a cada uno de los sujetos de la relación, en el caso de que el otro incumple gravemente sus obligaciones por lo tanto, el titular puede hacer uso de él o abstenerse<sup>18</sup>

En la terminación, las principales causas son el mutuo consentimiento, o un hecho ajeno a la voluntad de las partes que hagan imposible la continuación de la relación

Generalmente la terminación se refiere a causas ajenas al incumplimiento de alguna de las partes de la relación laboral, por lo que sus consecuencias tienen que ser diversas a los casos de rescisión<sup>19</sup>

En la destitución, una autoridad administrativa será la encargada de sancionar, para el caso que un servidor público haya incumplido las obligaciones que le impone la ley.

<sup>17</sup> DE PINA Rafael y DE PINA VARA Rafael. Diccionario de Derecho. Decima Octava Edición Porrua. México 1992 Pág. 246

<sup>18</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, José Humberto. Op. Cit. Pág. 124

<sup>19</sup> DE LA CUEVA Mario. Op. Cit. Pág. 241

<sup>20</sup> BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Cuarta Edición. Sisa. México 1994. Pág. 167

La destitución ha dado lugar a grandes controversias particularmente porque se ha considerado que cuando la impone la autoridad administrativa se lesionan los derechos de los trabajadores y que la única competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo es la autoridad laboral.<sup>20</sup>

Compartimos el punto de vista del autor referido ya que la autoridad laboral es la competente para conocer de los conflictos que se susciten entre los trabajadores y los patrones además de ser quien determina en el caso de la rescisión de la relación de trabajo la responsabilidad que le asiste ya sea al patrón o bien al trabajador.

Ahora bien en el caso de la destitución estamos hablando de una responsabilidad en materia administrativa por el incumplimiento de las obligaciones que tiene a cargo el servidor público en el desempeño de sus funciones. es por tal motivo que la SECODAM tiene competencia para dar por terminada la relación de trabajo existente entre un servidor público y la Administración Pública.

### 1.3 EFECTOS DE LA DESTITUCIÓN

En este punto analizaremos las principales consecuencias de la destitución de un servidor público, desde el punto de vista laboral, o mejor dicho como si dicha destitución se hubiera producido como una causal de despido injustificado con consecuencias para el patrón pues será él quien tenga que indemnizar al servidor público destituido por la SECODAM.

Las consecuencias jurídicas que el despido injustificado y la separación con causa producen para el patrón o empresario son una verdadera compulsión para evitar que cometa actos o hechos que perjudiquen al trabajador e imponen la adecuación de la conducta patronal al respecto de la estabilidad del

<sup>20</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, José Humberto. Op. Cit. Pág. 123

trabajador<sup>21</sup>, aunque en nuestro caso, es la Contraloría quien determina la destitución del servidor público y no así el patrón o empresario

De igual forma mencionaremos como otra consecuencia los procesos que puede iniciar el servidor público en contra de la resolución de la autoridad, por medio de la cual fue destituido de su puesto, cargo o comisión

El trabajador despedido, independientemente de que el despido se funde en causa justa, puede conformarse o estar en desacuerdo con él

En el primer caso, queda obligado el patrón a pagar al trabajador únicamente las cantidades que resulten a favor de éste por concepto de vacaciones proporcionales, de prima de vacaciones, de aguinaldo proporcional y de prima de antigüedad, la que deberá pagarse por años cumplidos<sup>22</sup>

En el caso de que se esté en desacuerdo con el despido, lo cual ocurre en la mayoría de los casos, el trabajador puede llegar a un convenio con el patrón o en su defecto demandar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, las prestaciones que según el trabajador le corresponden por ley

La opción de defensa se explica porque el empleo es derecho del trabajador a conservarlo, si no hay motivo el patrón debe reinstalarlo en las mismas condiciones<sup>23</sup>

En nuestro estudio, el servidor público tiene dos opciones en el caso de la destitución: puede interponer el recurso de revocación ante la propia autoridad que lo sanciona, o el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, de conformidad con los artículos 70 y 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

<sup>21</sup> OLVERA QUINTERO Jorge Op. Cit. Pág. 140

<sup>22</sup> RAMÍREZ FONSECA Francisco El Despido Decima Edición Segunda Reimpresión PAC, México 1967 Pág. 189

<sup>23</sup> OLVERA QUINTERO Jorge Op. Cit. Pág. 240

ARTICULO 70 - Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este Capítulo. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

ARTICULO 71 - Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

En ambos casos señalados, tanto el Tribunal Fiscal de la Federación como la propia autoridad, podrán dejar sin efectos la resolución de destitución determinada por la Contraloría, restituyendo así al servidor público en sus derechos laborales, lo cual podemos equiparar a una reinstalación.

Derivado de la destitución del servidor público en su empleo, cargo o comisión por la Contraloría, tenemos dos situaciones en que se encuentra dicho servidor público: que sea definitivamente destituido de su empleo y por tal motivo se de por terminada la relación individual de trabajo con el patrón, y la segunda situación es que el trabajador decida, como ya lo mencionamos, interponer alguno de los recursos a que hace referencia la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cabe señalar que mientras se resuelve el asunto planteado en el recurso, la relación individual de trabajo se mantiene en suspenso, ya que cesan los derechos y las obligaciones, tanto del patrón como del trabajador.

hasta en tanto no se resuelva dicho recurso, que en caso de beneficiar al servidor público, este deberá, como ha sido mencionado, ser reinstalado en el puesto, categoría, salario, etc. en el que se venía desempeñando, además de que existe la posibilidad de que se le indemnice el tiempo en que la relación de trabajo permaneció suspendida.

Con relación a las sentencias que se dictan a favor de los servidores públicos, se precisó que la restitución en el goce de los derechos estará a cargo de la dependencia o entidad en que estos presten o hayan prestado sus servicios, ya que no obstante que las prestaciones económicas son a cargo del patrón, en diversos juicios se llegó a condenar a la Secretaría de la Contraloría al pago de salarios caídos cuando por instrucciones de esta globalizadora del control había sido destituido algún servidor público<sup>24</sup>, al grado de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció la jurisprudencia 6/92 en la que determinó lo siguiente:

*DESTITUCIÓN DE TRABAJADORES DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, POR ORDEN DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. ESTA DEBE PAGAR LOS SALARIOS CAÍDOS CUANDO ES ANULADA LA ORDEN. Si en el juicio laboral en el que intervenga la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se concluye que el despido fue injustificado porque la orden de destitución del servidor público fue anulada a través de juicio administrativo correspondiente, la responsabilidad del conflicto debe recaer tanto en el patrón, como en la citada Secretaría aunque ésta y el servidor público, actor en el juicio laboral, no exista relación de trabajo, en efecto dicha responsabilidad debe recaer en el patrón, específicamente para que reinstale al trabajador, y en la Secretaría de la Contraloría*

<sup>24</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto Op. Cit. Pág. 190

*General de la Federación, para el pago de salarios caídos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, en relación con el 123 fracción XXII, de la Constitución y 48 de la Ley Federal del Trabajo, puesto que el patrón no despidió por su voluntad al servidor público, sino por una orden expresa de la Secretaría, que tiene la obligación legal de acatar Contradicción de tesis 52/90 Suscrita entre el Cuarto Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia de Trabajo y el Séptimo Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia de Trabajo 17 de febrero de 1992 Cinco votos Ponente Felipe López Contreras Secretario Guillermo Loreto Martínez*

Es importante resaltar la trascendencia de la jurisprudencia anteriormente citada ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establece la existencia de una responsabilidad solidaria de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación actualmente Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y la entidad de la Administración Pública de que se trate que funge como patrón ya que es dicho órgano de control, quien determina la responsabilidad del servidor público, así como quien impone la destitución en el empleo cargo o comisión de ese servidor

#### 1.4 FACULTADES DE LA SECODAM

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 37, las facultades correspondientes a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que son las siguientes:

- 1 Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental

- II Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos
  
- III. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo.
  
- IV. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
  
- V. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control
  
- VI Vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las disposiciones en materia de planeación presupuestación ingresos financiamiento inversión deuda patrimonio fondos y valores
  
- VII Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia buscando en todo momento

la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal.

- VIII Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.
- IX Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.
- X Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- XI. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño.
- XII. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.
- XIII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría.
- XIV. Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.
- XV. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes cuando proceda del resultado de tales

intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas.

- XVI Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables.
- XVII Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes.
- XVIII Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.
- XIX Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos.

- XX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones arrendamientos, desincorporación de activos servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal.
- XXI. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales,
- XXII. Expedir normas técnicas autorizar y, en su caso, proyectar construir, rehabilitar conservar o administrar, directamente o a través de terceros los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios o bien con los particulares y con otros países
- XXIII. Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad,
- XXIV. Regular la adquisición arrendamiento, enajenación destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y en su caso representar el interés de la Federación así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría o bien, terceros debidamente autorizados para ello.
- XXV. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente

XXV bis. Reivindicar los bienes propiedad de la nación. por conducto del Procurador General de la República y

XXVI Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos

Dentro de estas facultades otorgadas a la SECODAM por la Ley, la fracción XVIII del citado artículo, da fundamento al poder sancionador de la Contraloría, ya que establece quien podrá conocer e investigar las conductas de los servidores públicos

Conforme al artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal esta Secretaría tiene doble función disciplinaria como una dependencia más de la Administración Pública su titular ejerce las funciones de superior jerárquico en el orden interno y como globalizadora del control administrativo realiza funciones de normatividad y supervisión de la actuación de toda la Administración Pública Federal

*COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN PARA APLICAR SANCIONES*  
*La Secretaria de la Contraloría General de la Federación sólo puede aplicar sanciones a los servidores públicos en tres casos*  
*El primero, en los términos del artículo 56, fracción IV, de la ley de la materia cuando el superior jerárquico no aplique las sanciones de destitución y suspensión que procedan, la segunda cuando se trata de sanciones económicas que excedan a cien veces el salario mínimo diario en el Distrito Federal, tal y como lo establece la fracción VI del numeral en comento, por último conforme al artículo 58 del ordenamiento legal invocado, las sanciones correspondientes a los controladores internos que incurran en responsabilidad administrativa. En los*

*demás casos la competencia corresponde al superior jerárquico del Servidor Público*

Como podemos observar, el Tribunal Fiscal de la Federación, determinó los casos en que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, hasta hace algunos años Secretaría de la Contraloría General de la Federación, tiene facultades para sancionar las responsabilidades de los servidores públicos, por incumplimiento de sus obligaciones

Lo anterior, no quiere decir que las demás faltas en que incurran los servidores públicos con motivo del ejercicio de sus funciones no sean sancionadas, debiendo entender que esas otras faltas a que hacemos referencia, se sancionarán ya sea por las Contralorías Internas o por el superior jerárquico del servidor en cuestión

Por otra parte, en el ámbito de la Administración Pública Federal, el titular de la facultad disciplinaria es el Presidente de la República, en su carácter de Jefe del Ejecutivo Federal, el cual ejerce su competencia por conducto de cada uno de los titulares de las secretarías y departamentos de Estados, como responsable de la disciplina en las dependencias a su cargo y en las entidades paraestatales que les son asignadas como coordinadores de sector, y por exclusión, a través de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuando se trate de la imposición de multas mayores a doscientas veces el salario mínimo mensual, de infracciones cometidas por los contralores internos de las dependencias y cuando la dependencia se abstenga indebidamente de aplicar la sanción que corresponda.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Jose Humberto. Op. Cit. Pág. 155

## CAPÍTULO 2

### ANTECEDENTES HISTÓRICO-JURÍDICOS

#### 2.1. EVOLUCIÓN DEL DERECHO DISCIPLINARIO-ADMINISTRATIVO

La responsabilidad ha sido desde tiempos remotos un concepto que se integra a la vida cotidiana del ser humano como un importante elemento de la vida social. Aún antes de intuir el contenido de este concepto el hombre ya actuaba responsablemente en el marco de un orden social que al mismo tiempo que determinaba los ámbitos de su libertad individual establecía sus obligaciones ante la sociedad

En los ámbitos individual familiar, laboral y social la responsabilidad ha tomado características distintas. Sin embargo parte importante de su desarrollo se ha orientado primordialmente a cumplir con la función de asegurar el equilibrio social

En este sentido, la responsabilidad ha estado vinculada a la moral, la religión, los usos y convencionalismos sociales así como al derecho y al gobierno, conformando un amplio orden normativo que establece las pautas de conducta que armonizan y conjugan las aspiraciones individuales con las necesidades sociales

Etimológicamente la expresión "responsabilidad" proviene de la raíz latina "spondeo" de la voz "responder" que significa responder, esto es estar obligado. A través de esta expresión el derecho romano preclásico vinculó solemnemente al deudor con su acreedor

En los planos de lo jurídico y lo político el contenido del concepto ha sido reglamentado en forma amplia y variada. Conviene recordar que todo orden jurídico-político, es un orden de dominio. Esto significa que algunos hombres de la sociedad, tienen un poder relevante sobre la vida de los demás. De ahí la importancia de normar la actuación de esos pocos hombres que se convierten en dirigentes de la sociedad.

La responsabilidad así definida está expresada en la Biblia Judía, en el Código de Hamurabi, en las Constituciones Griegas de Solón, en el Derecho Romano Clásico y fue recogida por las doctrinas que dieron origen a los sistemas jurídicos de Alemania, Francia y España, mismos que moldearon y dieron contenido a nuestras instituciones jurídicas.

En los pasajes bíblicos es común advertir que los dirigentes, líderes y en general los detentadores del poder público, de una u otra forma quedaron sujetos a diferentes ordenamientos que les exigían dar cuenta de su gestión y exhortaban al pueblo judío, por ejemplo, para que presentara las quejas que tuviesen de ellos.

En el Derecho Romano proliferan las disposiciones protectoras de los intereses del Estado y la ciudadanía en contra de la desleal e indebida gestión de sus empleados. Cabe destacar en especial, la Constitución del Emperador Zenón que en el año 475 de nuestra era establece la obligación de los funcionarios civiles y militares de permanecer en los lugares que administraron por un término de 50 días, una vez concluida su gestión, a fin de responder a las querellas que se pudieran presentar en su contra (Juicio de Residencia).

El Derecho Romano es considerado el punto de irrupción de diversos sistemas jurídicos, entre los que destacan los de la Europa Continental. Su estructura y principios inspiraron la conformación y dieron contenido al Derecho Español, que es el antecedente directo de nuestro orden jurídico.

De esta manera, en lo dispuesto en materia de responsabilidad de los gobernantes, en las Siete Partidas de 1263, en el Ordenamiento de Alcalá de Henares de 1348 en la recopilación de las Leyes de España de 1805 y en la Constitución de Cádiz de 1812 encontramos los antecedentes legislativos que inspiran el sistema de responsabilidad de los funcionarios públicos que dispuso el Título Cuarto de la Constitución Mexicana de 1857

Es importante aclarar que el orden de las referencias históricas mencionadas, se ha establecido en forma convencional, tomando en consideración la conformación de nuestro sistema jurídico. Sin embargo, cabe destacar el amplio contenido social en materia de responsabilidad de los gobernantes, previsto en los Derechos Azteca, Maya y Tarasco, en algunas leyes expedidas en la época de la Colonia, y en los albores de la revolución de Independencia por la Constitución de Apatzingan, que establecían sanciones rigurosas para quienes abusaran de un encargo público

A partir del establecimiento del Estado Mexicano, con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como Constitución de Apatzingan del 22 de octubre de 1814, se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos que se determinaba mediante el juicio de residencia a los titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia y, en general, a todo empleado público, según lo disponían los artículos 59, 196 y 224 de dicho decreto.<sup>28</sup>

En el artículo 59 de nuestra Primera Carta Fundamental, se dispuso que los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacérseles cargo de ellas, pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este

<sup>28</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Op. Cit., Pág. 41

reglamento por los delitos de herejía y por los de apostasia, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos

El artículo 196 establecía que eran facultades del Supremo Tribunal de Justicia "conocer en las causas para cuya formación deba proceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso, en las demás de los generales de división y Secretarios del Supremo Gobierno en las de los Secretarios Fiscales del mismo Supremo Tribunal, en las de Intendente General de Hacienda, de sus ministros, fiscal y asesor, en las de residencia de todo empleado público, a excepción de las que pertenecen al tribunal de este nombre

Por su parte el artículo 224 dispuso que el Tribunal de Residencia conocerá privativamente de las causas, de esta especie pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia

Este juicio era tramitado ante el Tribunal de Residencia, con una inspiración y un procedimiento heredado de la Colonia para conocer el desempeño de las autoridades, una vez concluidos sus encargos, dando la oportunidad a que los gobernados presentaran sus quejas a fin de evaluar su actuación

La residencia que tiene su origen en el derecho romano se consagra en las Siete Partidas y en otros cuerpos legales españoles que al extender su vigencia al Nuevo Mundo descubierta terminarán arraigándose en lo que hoy es México, en donde se aplicará dicho juicio hasta llegada la independencia. Y a partir de ésta, en 1824, por citar el texto Constitucional que organiza la vida

republicana e independiente de México, se instaurará el llamado sistema del juicio de responsabilidad.<sup>27</sup>

Como podemos observar, la residencia es una institución con una historia que se remonta a los Romanos y que ha conservado su vigencia a través del tiempo llegando a México gracias a los españoles en la época de la Colonia, lo cual nos refiere la importancia que tenía en el mundo del derecho el buen actuar de los servidores públicos y el fincamiento de responsabilidades en caso de un mal desempeño en el ejercicio de sus funciones.

Con la promulgación de la Constitución de 1824, se cambió el sistema, estableciendo que las responsabilidades del Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los Secretarios del Despacho, Gobernadores de los Estados, Diputados y Senadores, y de los demás empleados públicos, serían juzgadas ante la Corte Suprema de Justicia, y cuando el responsable fuera un miembro de ésta conocería de ellas un Tribunal Especial.

De igual forma y con procedimientos semejantes, las diversas normas que le sucedieron a esta Constitución como las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842, establecieron la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, pero la regulación se encausó fundamentalmente a las responsabilidades políticas y penales, sin reconocimiento de facultades disciplinarias de los superiores jerárquicos, posiblemente debido a que estos tenían autoridad absoluta y discrecional de disciplina sobre sus inferiores.

Por la naturaleza de las responsabilidades de referencia fundamentalmente de carácter político, relativas sólo a los altos funcionarios públicos, no es posible identificar algún esbozo de un derecho disciplinario conforme a las disposiciones hasta aquí enunciadas.

<sup>27</sup> BARRAGAN, José. Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores.

Así pues, podemos considerar que los antecedentes nacionales, particularmente legislativos, parten de la Constitución de 1857, que en el Título Cuarto, del artículo 103 al 108, estableció el primer sistema de responsabilidades públicas.

## 2.2 CONSTITUCIÓN DE 1857

La Constitución de 1857, si bien forma parte importante en el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, no pudo desarrollar en forma plena la responsabilidad disciplinaria, ya que sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una pequeña parte del total de los servidores públicos del Estado, enfocadas principalmente al aspecto político y penal.

El Título IV de la Constitución de 1857, a parte de la responsabilidad del Presidente de la República, sólo previó las responsabilidades de altos funcionarios a nivel federal, así como la de los gobernadores a nivel estatal, en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales, y delitos comunes, por lo que las únicas dos leyes que reglamentaron este Título la Ley Juárez del 3 de noviembre de 1870, y la Ley Porfirio Díaz, del 6 de junio de 1886, no se ocuparon de las responsabilidades de los demás empleados del Estado.<sup>28</sup>

Dicha Constitución, establece en los artículos 103 al 108 el sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos, siendo en el artículo 103 donde se establece que los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por 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 ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y de Leyes Federales. Lo es también el Presidente de la

República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común

El Título IV de la Constitución de 1857, establece a grandes rasgos los siguientes puntos

- Determina como responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas oficiales y omisiones a los Diputados al Congreso de la Unión y a los Senadores a partir de las reformas de 1874, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y a los Secretarios de Despacho
- Hace responsables a los Gobernadores de los Estados por infracciones a la Constitución Política y Leyes Federales
- Establece que el Presidente de la República durante su encargo, sólo podrá ser acusado por delitos por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos del orden común
- Establece el principio del antejudio, también denominado Declaración de Procedencia para el caso de los delitos comunes, erigiendo a la Cámara de Diputados en Gran Jurado
- Regula el Juicio Político para el caso de los delitos oficiales determinando que la Cámara de Diputados actúa como Jurado de Acusación y la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia
- Niega la gracia de indulto para el caso de responsabilidades en los delitos oficiales

- Establece el término de un año, contado a partir de concluir el encargo público para exigir la responsabilidad por delitos y faltas oficiales
- Niega el fuero en demanda del orden civil

De lo anteriormente citado, podemos resaltar el establecimiento del Juicio de Procedencia el cual tiene vigencia hasta nuestros días, mismo que se encuentra regulado en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la diferencia que en la Constitución de 1857, solo se aplicaba el Juicio de Procedencia a altos funcionarios a nivel federal, sin que en su articulado se hiciera alusión alguna a los demás empleados de la Federación.

#### 2.2.1. La Ley Juárez (Ley Sobre Responsabilidades de los Altos Funcionarios)

El decreto del 3 de noviembre de 1870, conocido como "Ley Juárez", estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y señaló como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, es decir: Diputados y Senadores, individuos de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios del Despacho, Gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales y al Presidente de la República al cual durante el tiempo de su encargo sólo se le podía acusar por tres tipos de delitos: Traición a la Patria, Violaciones a la Libertad Electoral y Delitos Graves del Orden Común.<sup>79</sup>

De igual forma que en la Constitución de 1857 la Ley Juárez se fincan responsabilidades a los servidores públicos de alta jerarquía y por violaciones a las leyes de carácter federal y no a cualquier ley de orden común, dándoles el carácter de oficiales

<sup>79</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 44

Podemos enunciar los delitos considerados como oficiales, por la Ley Juárez

- Ataque a las instituciones democráticas.
- Ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal
- Ataque a la libertad de sufragio
- Usurpación de atribuciones.
- Violación de las garantías individuales.
- Cualquier infracción grave a la Constitución o a las leyes federales.

Estos delitos, considerados como oficiales, eran las únicas causas por las cuales los Diputados, los Senadores, los individuos de la Suprema Corte, los Secretarios del Despacho y los Gobernadores de los Estados podían ser juzgados y sancionados como una forma de responsabilidad pública en el ejercicio de su encargo

La sanción a que se hacían acreedores los funcionarios referidos con anterioridad, eran tanto la destitución del cargo como la inhabilitación del funcionario por un término de entre cinco y diez años, dependiendo de las circunstancias y la gravedad de la falta cometida. Si la falta cometida era de poca importancia se estableció la sanción de suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años

La Ley Juárez además de regular las sanciones anteriormente citadas, normó otra infracción denominada omisión en el desempeño de funciones

oficiales, la cual consistía en la existencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos estableciéndose como sanción a esta infracción, la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año

Como pudimos observar, independientemente de las sanciones de destitución y suspensión en el cargo a que se hacían acreedores los funcionarios públicos, se les aplicaba la inhabilitación, la cual iba desde los seis meses hasta los diez años, dependiendo de la gravedad de la falta cometida en el ejercicio de sus funciones.

Conforme a la disposición constitucional, la ley desarrollaba el procedimiento a partir de lo dispuesto en los artículos 103 y 104 constitucionales, diferenciando los procedimientos cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes. En el primer caso, el Congreso, integrado por la Cámara de Diputados hasta 1874, actuaba como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia. A partir de 1875 en que surgió el sistema bicameral, el jurado de sentencia se integró por la Cámara de Senadores. La votación que se exigía era por mayoría absoluta de votos

Este procedimiento, en el que la Cámara de Diputados se erige como jurado de acusación y la Cámara de Senadores como jurado de sentencia se sigue en la actualidad, y está contemplado en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Ley Juárez también establecía el procedimiento para las faltas y omisiones oficiales, y no sólo para los delitos, determinando el jurado de acusación la culpabilidad o no del servidor público o alto funcionario, quedando en el jurado de sentencia la facultad de imponer la pena por la culpabilidad ya declarada, es decir, el jurado de acusación se encargaba de responsabilizar y determinar la pena a que se hacía acreedor el servidor público que ha incurrido

en alguna falta o delito, mientras que el jurado de sentencia solamente se determinaba a imponer la sanción determinada por el jurado de acusación.

No obstante que la Ley Juárez no desarrolló en forma exhaustiva el procedimiento para la sanción, tratándose de delitos denominados comunes (no oficiales), es conveniente aclarar que en el artículo 104 de la Constitución se consignaba que el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado, situación que a partir de 1874 quedó a cargo sólo de la Cámara de Diputados, al volver al sistema bicameral

Podemos señalar como puntos importantes de la Ley Juárez, los siguientes

- Preciso los Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios determinándolas sanciones correspondientes
- Expreso que es derecho de la Nación y de los particulares demandar la Responsabilidad Pecuniaria de los Servidores del Estado, causados al incurrir en delitos oficiales, faltas u omisiones.
- Advirtió la posibilidad de que se impute al funcionario además de un Delito Oficial un Delito Común
- Considero brevemente los procedimientos para aplicar las Sanciones que disponia
- Estableció los principios del Juicio Politico y del Juicio de Procedencia

## 2.2.2. La Ley Porfirio Díaz (Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación)

Esta ley, fue expedida por el Presidente Porfirio Díaz el 6 de junio de 1886, siendo la segunda ley de la materia, que bajó la vigencia de la Constitución de 1857 se expidió

Esta ley, denominada Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, incluía en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, los cuales fueron regulados con anterioridad por la Ley Juárez, por ser ambas leyes "reglamentarias" del artículo 103 constitucional

El propio capítulo primero, reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que la Ley Juárez, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, pero además en forma clara determinó la declaración de procedencia, que debía dictar el Gran Jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones

Esta ley, promulgada por el Presidente Díaz contemplaba un capítulo especial en donde se regulaba el procedimiento que se debería seguir, cuando los altos funcionarios incurrieran en un delito del orden común, previendo la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la Declaración de Inmunidad, la cual suspendía la substanciación del juicio en contra de éste

El procedimiento anteriormente citado podía culminar con la declaración de procedencia o de que no ha lugar a proceder, dentro de la propia Cámara de Diputados, denominada Gran Jurado

Además de las resoluciones referidas, se previó la existencia de la Declaración de Incompetencia, que se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozara de fuero; es decir, aunque el funcionario tuviere fuero en la época de la acusación, si el delito fue cometido en época diferente, podía procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado

Asimismo, se establecieron los procedimientos ante el jurado de acusación y el jurado de sentencia, respecto de los delitos, faltas y omisiones oficiales faltando la especificación de los delitos oficiales, los cuales estaban contemplados en los Códigos Penales de 1872 y 1929

De la ley 1896, promulgada por el Presidente Porfirio Díaz, podemos resaltar los siguientes puntos:

- Estableció a quiénes debían reputarse como Altos Funcionarios haciéndolos responsables de los delitos comunes y de los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran
- Determinó los delitos por los cuales sólo pueden ser acusados el Presidente de la República y los Gobernadores
- Reglamentó los procedimientos a seguir en los casos de delitos del orden común y los llamados delitos oficiales
- Estructuró el Juicio Político por delitos, faltas u omisiones oficiales, determinando como Jurado de Acusación a la Cámara de Diputados y como Jurado de Sentencia a la de Senadores

Esta ley denominada Porfirio Díaz, no presentó grandes diferencias respecto de la ley expedida durante el período presidencial de Benito Juárez, ya

que el enfoque de responsabilidades siguió encauzado a la materia política y penal, sin establecer las responsabilidades en materia administrativa y civil, siendo que al incurrir en alguna falta en el ejercicio de sus funciones nace una responsabilidad de carácter administrativo, independientemente, de la naturaleza penal o política de dicha falta

## 2.3 LA CONSTITUCIÓN DE 1917

A partir del 1 de mayo de 1917, entró en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual está en vigor actualmente, estableciendo hasta la fecha en su Título IV, la parte relativa a la responsabilidad de los servidores públicos, denominada "De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos"

Es en el artículo 108 donde se establece que los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por 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

De igual forma, los gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales

Por otra parte, el Presidente de la República, durante el tiempo que dure su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común

De las disposiciones que integraron el texto original del Título Cuarto de referencia, artículos 108 al 114, ninguna se refirió en forma expresa a las

responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, lo cual se dejó al legislador secundario, ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho título relativo a los delitos, al fuero de los altos funcionarios, al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político.<sup>32</sup>

Consideramos conveniente comentar la constante que se presentó desde la Constitución de 1857, pasando por la Ley Juárez y la Ley Díaz, hasta la Constitución de 1917, referente a la regulación principalmente de las cuestiones de carácter penal, en cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos o altos funcionarios federales, sin embargo, no podemos negar que ésta última presenta avances con respecto a las otras disposiciones legales citadas, tales como la negativa de indulto y la negativa del fuero en demandas o asuntos del orden civil.

Por otra parte y, como lo cometamos anteriormente, en forma más amplia que la Constitución de 1857, la Constitución de 1917, estructura el sistema de responsabilidades bajo el título denominado De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, estableciendo los siguientes puntos que a nuestra consideración son relevantes:

- Incorpora como sujetos de responsabilidades por delitos comunes, y por los delitos faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de su encargo público, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y al Procurador General de la República, así como a los Diputados a las Legislaturas Locales por violaciones a la Constitución Política y Leyes Federales

<sup>32</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 47

- Para el caso de la comisión de delitos del orden común regula en forma más amplia el Antejudio o Declaración de Procedencia, para arrestar a los Funcionarios Públicos que presuntamente hubieren cometido delito, determinando que para el caso del Presidente de la República sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores como si se tratara de un delito oficial
- Determina que gozan de Inmunidad o Fuero, el Presidente de la República por cualquier delito que cometa durante el tiempo de su encargo, excepto los delitos graves del orden común y el de traición a la patria, los Diputados y Senadores por las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus cargos, y los Ministros de la Corte al establecer o fijar la interpretación de los preceptos constitucionales
- Regula también el Juicio Político para el caso de los delitos oficiales, determinando que el Senado erigido en Jurado abrirá la averiguación correspondiente, previa acusación de la Cámara de Diputados
- Establece que los funcionarios judiciales, incluyendo a los Ministros de la Suprema Corte, pueden ser Destituídos por el Congreso a petición del Presidente de la República
- Niega también la Gracia de Indulto y establece el término de un año contado a partir de concluir el encargo público para exigir la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, asimismo, niega el fuero en demandas del orden civil

### 2.3.1. La Constitución de 1917 y sus Reformas de 1982.

Es el 28 de diciembre del año 1982, cuando se transformó todo el texto del Título IV de la Constitución de 1917, para establecer un sistema integral de responsabilidades de todos los Servidores Públicos de la Federación.

Esta reforma, establece nuevas bases de responsabilidades de los servidores públicos, actualizando este sistema de acuerdo a las demandas de la población, estructurándolo bajo cuatro modalidades: responsabilidad política, administrativa, penal y civil. El Título IV Constitucional se denomina De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y a grandes rasgos dispone lo siguiente

- Determina como sujetos de responsabilidad a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, quienes serán los responsables por los actos u omisiones en que incurren en el desempeño de sus respectivas funciones.
- Además de precisar el concepto de Servidor Público Federal, ordena que las Constituciones de cada Estado de la República hagan lo propio
- Establece la obligación del Congreso Federal y de las Legislaturas Locales de legislar sobre las Responsabilidades de los Servidores Públicos y las sanciones a que se hagan acreedores
- Clasifica las responsabilidades que pueden cometer los Servidores Públicos en cuatro categorías Políticas, Administrativas, penales y civiles

- Establece que cualquier ciudadano podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas de los Servidores Públicos que incurran en responsabilidad
- Determina las bases del Juicio Político que procede contra los Servidores Públicos por las faltas u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y el buen despacho de sus funciones
- Dispone los principios rectores del Juicio de Procedencia para el caso de la comisión de delitos comunes
- Establece que las obligaciones de los Servidores Públicos deben estar orientadas a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia
- Prevé los principios a los que habrá de ajustarse la prescripción de las Responsabilidades de los Servidores públicos

## 2.4 DE LAS DIVERSAS LEYES DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

A partir de la entrada en vigor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 han surgido varias leyes que regulan el actuar de los servidores públicos, estableciendo las responsabilidades en que pueden incurrir, en caso de incumplimiento de las obligaciones inherentes a su función.

Podemos señalar básicamente 3 leyes

- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados (1939)
- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados (1979)
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (1982)

#### 2.4.1 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados

Es el 30 de diciembre de 1939, cuando la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, fue elaborada, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940 y entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

En esta ley, se reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, es decir, cualquier individuo que supiera del mal actuar de un servidor público podía denunciarlo

De igual forma, se reguló la necesidad de la Declaración de Procedencia o desafuero por la Cámara de Diputados, en caso de que se hayan cometido delitos del orden común por los altos funcionarios

Señaló como sujetos de la Ley a los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito Federal y Territorios Federales, denominando altos funcionarios a los siguientes

- Presidente de la República
- Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
- Ministros de la Suprema Corte de Justicia.
- Secretarios de Estado
- Jefes de Departamento Autónomo
- Procurador General de la República
- Gobernadores y Diputados de las legislaturas locales

Una de las innovaciones que presentó esta ley, fue la disposición que el Presidente de la República, sólo podría ser acusado durante el periodo de su encargo y un año después

De igual forma se hizo la diferenciación entre delitos y faltas oficiales, definiendo éstas por exclusión al establecer que las infracciones a la Constitución y a las leyes federales no señaladas como delitos, se conceptúan como faltas oficiales, por las cuales se sancionaría con la suspensión del cargo de uno a seis meses

A pesar de que la ley, no definía los delitos oficiales, se incluyó un listado de los imputables a los altos funcionarios los cuales son

- El ataque a las instituciones democráticas.
- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal
- El ataque a la libertad de sufragio.
- La violación de garantías individuales.
- Cualquiera 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
- Las omisiones de carácter grave, en términos del punto anterior.

Esta ley, también establece como sanciones para el caso de la comisión de los delitos referidos, la destitución del cargo o del honor de que se encuentre investido y la inhabilitación por un término que va desde los 5 hasta los 10 años

Se consignan de igual forma, cinco procedimientos diferentes dos respecto de los altos funcionarios, de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficiales o del orden común y tres respecto de los demás funcionarios uno por delitos y faltas oficiales para lo cual se estableció el jurado popular uno respecto de los funcionarios del poder judicial y otro más por enriquecimiento inexplicable

Como se puede constatar, este ordenamiento no introdujo avance alguno en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que habían existido hasta esa fecha posiblemente porque la atención seguía

centrándose en las responsabilidades penales y oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, conforme al texto del Título IV constitucional, dejando el aspecto relativo a las responsabilidades administrativas, o de carácter disciplinario, a las normas legales y reglamentarias que contenían otros ordenamientos vigentes en esa época

Los puntos más sobresalientes de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados son los siguientes

- Estableció como sujetos de la Ley, a los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales
- Reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales distinguiendo el contenido de los dos conceptos y concedió una acción popular para denunciarlos
- Señaló expresamente la inexistencia del fuero o inmunidad en demandas del orden civil para los funcionarios públicos
- Determinó respecto a los delitos del orden común, la necesidad de establecer la Declaración de Procedencia por parte de la Cámara de Diputados
- Dispuso que el Presidente de la República sólo puede ser acusado durante el periodo de su encargo y un año después
- Mencionó el tipo de delitos imputables a los altos funcionarios: ataque a las instituciones democráticas a la forma de gobierno republicano representativo y federal y a la libertad de sufragio; usurpación de atribuciones violación de garantías individuales e infracción a la Constitución y Leyes Federales

- Estableció como sanciones por la comisión de delitos oficiales, la destitución del cargo o del honor y la inhabilitación de 5 a 10 años.
- Enumeró, en forma casuística, diversas conductas que se tipifican como delitos y señaló las sanciones correspondientes
- Estableció dos procedimientos para los altos funcionarios, de acuerdo a la naturaleza de los delitos que se tratara ya fueran oficiales o del orden común, el Juicio Político y el Juicio de Procedencia respectivamente
- Determinó tres procedimientos con respecto a los demás funcionarios del poder judicial y uno más por enriquecimiento inexplicable.
- Preciso la obligación de declarar bienes en un plazo de 60 días después de tomar posesión del cargo y 30 días siguientes al término del mismo

#### 2.4.2. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados

Con fecha 4 de enero de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 27 de diciembre de 1979 derogando la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados

El nuevo ordenamiento continuó con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha, principalmente con las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los delitos penales y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando, como la ley anterior, el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos<sup>31</sup>

Algunas de las disposiciones más relevantes de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados son las siguientes:

- Estableció que 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 cometieran durante su encargo y con motivo del mismo
- Reglamentó que los altos funcionarios no podrían ser aprehendidos por delitos del orden común, sin que se hubiera concedido el desafuero por la Cámara de Diputados
- Dispuso que el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podía ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común
- Consideró como delitos oficiales a los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación y del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho

---

<sup>31</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 50

- 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. Cualquiera 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, en los términos de la fracción anterior,
  - VII. Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales, y
  - VIII. En general, los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tenga carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes
- Las faltas oficiales las definió como infracciones que afectaban de manera leve los intereses públicos y el buen despacho y que no trascendiera el funcionamiento de las instituciones y del gobierno

- Continuó reglamentando el Juicio Político, estableciendo que el Senado de la República debía erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales, previa acusación de la Cámara de Diputados.
- Previó el derecho de la Federación y de los particulares para exigir al funcionario la reparación del daño por responsabilidad pecuniaria.
- Dispuso que en demandas del orden civil, los funcionarios públicos no gozarían de fuero constitucional
- Estableció la obligación de todo funcionario o empleado de hacer ante el Procurador General de la República, o del Distrito Federal, una manifestación de sus bienes tanto al tomar posesión del cargo como al término de éste

Aunque pueda considerarse como intrascendente, consideramos que las aportaciones más importantes de esta ley, es que por primera vez en este tipo de leyes, define lo que son los delitos y las faltas oficiales, así como la facultad para exigir al funcionario la reparación del daño por responsabilidad pecuniaria, lo que demuestra que desde la Constitución de 1857 a la fecha de publicación de esta ley han existido avances que sino determinantes, si trascendentes en el sistema de responsabilidades de los servidores públicos

#### 2 4 3 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982 la cual impulsa y da una nueva orientación al sistema federal de responsabilidades de los servidores públicos. Este sistema estructura los principios que regulan las responsabilidades de los Servidores Públicos a

través del juicio político, el Juicio de Declaración de Procedencia, las Responsabilidades Administrativas, el Registro de la Situación Patrimonial y los fundamentos de actuación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, disponiendo entre otras cosas, las siguientes:

- Determina las conductas por las cuales se sancionan a los sujetos de responsabilidad política por afectar los intereses públicos fundamentales, asimismo, determina los sujetos y los procedimientos del juicio político y del que establece la Declaración de Procedencia y establece el procedimiento para el desarrollo de la investigación tendiente a determinar la presente comisión de un delito por los servidores públicos.
- Establece las bases de la Responsabilidad Administrativa, en las que incurran los servidores públicos por actos u omisiones que afectan los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia, a efecto de garantizar el buen servicio público.
- Da a conocer las obligaciones y las sanciones administrativas y regula los procedimientos para su aplicación.
- Determina las bases del Registro de Situación Patrimonial que responde al propósito de que todo servidor público manifieste sus bienes al asumir el cargo y al dejarlo de desempeñar, asegurando su operatividad y eficacia. Faculta a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para que coordine este sistema. Prevé que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, actúe como una autoridad disciplinaria a través de consolidar los valores constitucionales y orientar el ejercicio de la función pública, con objeto de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los

servidores públicos y para identificar y, en su caso, sancionar las responsabilidades administrativas en que incurran

Cabe señalar, que esta ley publicada en 1982, es la ley que en la actualidad regula el actuar de los servidores públicos, estableciendo su responsabilidad en caso de incumplimiento de sus obligaciones

También es importante mencionar la aportación que hace esta ley, en cuanto al Registro de Situación Patrimonial de los Servidores Públicos, ya que permite conocer en todo tiempo el status patrimonial de un servidor público, tanto al ingresar al servicio, durante él y al finalizar el mismo

Otro aspecto relevante en esta ley es que a diferencia de las anteriores, se interioriza, no sólo en el aspecto penal o político sino también en el administrativo, estableciendo sanciones de ésta naturaleza

En este sentido, existe una tesis del Poder Judicial Federal, que establece que el funcionario o empleado público es responsable del incumplimiento de los deberes que le impone la función que desempeña. La responsabilidad puede ser de índole administrativa, civil o penal

Son responsabilidades administrativas cuando se refieren a faltas u omisiones en el desempeño de las labores y que pueden ser corregidas mediante procedimientos puramente administrativos

Se está en presencia de la responsabilidad civil cuando el incumplimiento de las obligaciones públicas se traduce en un menoscabo en el patrimonio del Estado, es decir, se trata de una responsabilidad pecuniaria

Y se incurre en responsabilidad penal cuando en el ejercicio de sus funciones, el empleado o funcionario ejecuta un hecho que la ley considera como delito

Como podemos observar, a lo largo de las diferentes disposiciones legales en materia de responsabilidades de los servidores públicos, se ha tratado de regular y normar el actuar de los servidores, con el objeto de evitar la afectación, tanto a los gobernados como a la propia función del Estado, lo cual le da la importancia que esta materia ha adquirido en los últimos tiempos.

## CAPÍTULO 3

### MARCO JURÍDICO

#### 3.1. FUNDAMENTACIÓN CONSTITUCIONAL.

El artículo 110 constitucional en su párrafo tercero establece las sanciones a que se hacen acreedores los servidores públicos en caso de incumplimiento de sus obligaciones, tales sanciones son la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público

Por su parte, el artículo 109 de nuestra Carta Magna establece que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad de conformidad con las siguientes prevenciones

- I Se impondrán mediante juicio político las sanciones indicadas en el artículo 110 constitucional (destitución e inhabilitación) a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho
  
- II La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal

- III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Como podemos observar, las fracciones I y III del artículo anteriormente citado, son las causales de destitución que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el caso del incumplimiento de las obligaciones a cargo de los Servidores Públicos.

En referencia a la fracción I del citado precepto constitucional, el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala, que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho

- I El ataque a las instituciones democráticas.

Por ataque a las instituciones democráticas, debemos entender toda contravención o disposición que tenga por objeto afectar la soberanía, el origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado, el control popular sobre la actuación de los órganos estatales la juridicidad, la división o separación de poderes y la justicia social, todas estas consideradas como instituciones democráticas por el doctor Ignacio Burgoa Orihuela, en su libro de Derecho Constitucional

- II El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.

En este caso, las violaciones o el ataque a la forma de gobierno planteada por la fracción II, se refiere a que no exista una renovación periódica en el poder, por voluntad popular, así como la falta de ejercicio de la soberanía

a través de los poderes de la unión, representantes del pueblo y el ataque a la autonomía que no soberanía, de la Entidades Federativas para elaborar su régimen jurídico de acuerdo con la Carta Magna

III Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.

Aquí, debemos entender como violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales, cualquier ataque a los derechos fundamentales de cada uno de los habitantes del país, ya que estos son indispensables para llenar las condiciones físicas, morales, domésticas y sociales, del hombre y le son inherentes a este

IV El ataque a la libertad de sufragio.

En este caso, podemos decir que el ataque a la libertad de sufragio, es un atentado en contra de la democracia, ya que en la actualidad, el voto es una de las formas por las cuales la sociedad ejerce la democracia

V La usurpación de atribuciones

En este caso, se trata de un delito establecido en el Código Penal Federal, en el artículo 217, denominado uso indebido de atribuciones y facultades

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

**VII Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior y**

Las dos fracciones anteriores hacen referencia a las violaciones, ya sea por acción o por omisión, a la Constitución Política y a las leyes de aplicación federal, siempre que esas violaciones sean de tal magnitud que causen un daño o perjuicio que impidan o alteren las instituciones o el normal desarrollo de la vida del país

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

En este caso el ataque se da por violaciones a los planes, programas y presupuestos, así como a las leyes federales y del Distrito Federal, en que se manejen recursos económicos, ya que dichos recursos tienen una gran trascendencia en el desarrollo de un país, incurriendo en un delito tipificado en el Código Penal Federal

Del análisis del artículo citado podemos resaltar que existen dos tipos de faltas por las cuales se puede determinar la destitución de un servidor público, y en su caso la inhabilitación para desempeñar un cargo, empleo o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público

- 1 Aquellas que atentan contra las instituciones tales como el régimen democrático, el gobierno republicano representativo y federal el sufragio y contra la Constitución Política y las leyes federales, y

2. Aquellas que infringen disposiciones de carácter financiero o que establecen el manejo de recursos económicos a nivel Federal y en el Distrito Federal

Por su parte, la fracción III, del artículo 109 establece que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia que tendrán que observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Legalidad, legitimidad, el vocablo legitimidad proviene de legítimo que, a su vez deriva del latín legitimus. El adjetivo latino legitimus, en el lenguaje común, significa conforme a las reglas. En la literatura jurídica legitimus significa conforme a derecho, justo.<sup>32</sup>

Es decir, el servidor público, deberá ajustar su conducta y su actuar a lo que expresamente le permita la ley, ya que de lo contrario estaría obrando contrario a derecho.

Honradez, calidad de honrado. Honrado, escrupuloso en el cumplimiento de sus deberes.<sup>33</sup>

En este caso, y ajustando ésta definición, es obligación del servidor público seguir cabalmente todas y cada una de las obligaciones inherentes a su empleo, cargo o comisión, para no incurrir en una responsabilidad administrativa.

Imparcialidad es el desinterés frente a las partes. Trato sin favoritismos. Consideración equidistante y ecuánime.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo III, Pág. 1941.

<sup>33</sup> Pequeño Larousse Ilustrado Segunda Edición Larousse, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1997, Pág. 531.

<sup>34</sup> Enciclopedia Jurídica Omega, Tomo XIV, Editorial Omega, Buenos Aires, Argentina, 1977, Pág. 370.

De las definiciones de imparcialidad anteriormente citadas, consideramos que la segunda, a pesar de su brevedad, es la que más se ajusta a nuestro estudio, ya que el servidor público deberá, durante el desempeño de sus funciones otorgar un trato sin favoritismos de ninguna clase, a persona alguna, sea dentro de su esfera laboral o fuera de ella

Eficiencia es la aptitud, competencia en el trabajo que se desempeña <sup>35</sup>

Asimismo, el servidor público deberá, en el ejercicio de su encargo, mostrar que tiene la capacidad necesaria y las herramientas adecuadas, tanto de experiencia como de conocimiento, para el mejor desarrollo de su trabajo.

### 3.2 LEY FEDERAL DEL TRABAJO

La rescisión es la disolución de las relaciones de trabajo, decretada por uno de sus sujetos, cuando el otro incumple gravemente sus obligaciones <sup>36</sup>

La rescisión, es la facultad que concede la ley a los sujetos de la relación de trabajo, para que en caso de incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato individual de trabajo por parte de alguno de ellos, se deje sin efectos el vínculo laboral

Por su parte Néstor de Buen Lozano, nos dice que se entiende por rescisión el acto, por virtud del cual uno de los sujetos de la relación laboral da por terminada ésta de manera unilateral invocando una causa grave de incumplimiento, imputable al otro sujeto

Asimismo, tenemos que la rescisión es la terminación culposa de la vinculación jurídica atribuible a uno de los sujetos, es decir, el despido jurídicamente se expresa por medio de la rescisión laboral <sup>37</sup>

<sup>35</sup> Pequeño Larousse Ilustrado, Pág. 369

Cuando alguno de los contratantes incumple lo convenido, la contraparte tiene la opción de exigir su cumplimiento, o en su defecto, la terminación del contrato, con todas las consecuencias legales que se deriven de tal incumplimiento.<sup>36</sup>

De las definiciones anteriores, podemos resaltar tres características fundamentales de la rescisión.

- I Es una facultad o potestad, pues el sujeto a quien se otorga el derecho de aplicar la rescisión, puede ejercitarlo o no
- II Es un acto unilateral, ya que es suficiente que una de las partes incurra en un incumplimiento grave de sus obligaciones, para que la otra parte ejercite el derecho conferido por la ley
- III La gravedad de la falta, ya que no todo incumplimiento de las obligaciones laborales, dará como resultado la rescisión de la relación de trabajo

El artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo establece como causales de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón, las siguientes

- I Engañarlo el trabajador o en su caso, el sindicato que lo hubiese propuesto o recomendado, con certificados o referencias en los que se atribuyan 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.

<sup>36</sup> DE LA CUEVA Mario Op. Cit. Pág. 241

<sup>37</sup> OLVERA QUINTERO Jorge Op. Cit. Pág. 233

<sup>38</sup> CAVAZOS FLORES Baltasar Causales de Despedo Cuarta Edición Trillas México 1995 Pág. 30

En este caso, podemos decir, que se trata de una falta de probidad u honradez, ya que se está tratando de hacer creer al patrón, que el trabajador cuenta con cierta experiencia y habilidades que no tiene, para desempeñar un determinado trabajo

- 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 provocación o que obre en defensa propia

Por falta de probidad debe entenderse la rectitud de ánimo, la hombría de bien, integridad y honradez en el obrar, es decir, a contrario sensu, que el trabajador está engañando al patrón o no procede en sus funciones de la forma en que le ha sido encomendada

La violencia, amagos, injurias o malos tratamientos en contra del patrón, sus familiares o del personal directivo o administrativo de la empresa o establecimiento se considera como causal de rescisión, ya que no es admisible que se mantenga dentro de la empresa a una persona que ha faltado al deber elemental de respeto al patrón.<sup>39</sup>

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

<sup>39</sup> CAVALOS MORALES José Op. Cit. Pág. 150

Esta causa de rescisión, se establece debido a que cuando han surgido actos de violencia en el lugar de trabajo entre los propios trabajadores, es muy poco probable que se pueda obtener la armonía en 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.

Para ilustrar esta fracción citaremos la siguiente jurisprudencia

*PROBIDAD. FALTAS DE, DESPIDO JUSTIFICADO Basta con que el obrero, aun fuera de su jornada de trabajo incurra en falta de probidad y honradez en contra de su patrón, para que por tal motivo se le despida justificadamente, ya que no sería admisible, jurídicamente, que solo durante el desempeño de sus labores tuviera que comportarse con probidad y honradez hacia su patrón, y al concluir su jornada estuviera facultado para cometer en contra de él actos de esa naturaleza Amparo Directo 5090/80 Carlos Herrera López y Raúl A. Gallardo Raygadas 2 de marzo de 1981 Ponente María Cristina Salmorán de Tamayo Amparo Directo 8085/79 Aureo Villalba Flores 9 de junio de 1980 Unanimidad de 4 votos Ponente Julio Sánchez Vargas Amparo Directo 2874/78 José Santos Garza Campos 23 de agosto de 1978 Unanimidad de 4 votos Ponente María Cristina Salmorán de Tamayo Amparo Directo 6546/75 Joaquín Medina Subikurski 11 de junio de 1976 Unanimidad de 4 votos Ponente Jorge Saracho Álvarez Amparo Directo 1921/76 Carlos Heredia Cruz 19 de agosto de 1976 5 votos Ponente Ramón Cañedo Alderete Tesis relacionada Amparo Directo 5369/77 Procurador General de Justicia del Distrito*

*Federal 5 de junio de 1978 5 votos Ponente Maria Cristina Salmorán de Tamayo*

- 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

El punto a resaltar en esta fracción, es la intencionalidad de la conducta del trabajador, pues en ocasiones, este causa daños materiales con motivo de su trabajo pero en forma accidental considerándose la intencionalidad como causal de rescisión debido a la afectación patrimonial que sufre el patrón

- VI Ocasionar el trabajador los perjuicios de que habla la fracción V, siempre que sean graves sin dolo, pero con negligencia tal, que ella sea la causa única del perjuicio

Para que aplique la rescisión de la relación individual de trabajo, no es necesario que siempre haya dolo del trabajador en los perjuicios que cause al patrón, ya que también procede la rescisión cuando el trabajador por descuido o negligencia afecte el patrimonio del patrón

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

La intención de causar perjuicios es prueba de la bajeza de alma y la imprudencia grave especialmente si pone en peligro la seguridad del establecimiento o la vida de las personas <sup>43</sup>

<sup>43</sup> DE LA CUEVA, Mario Op. Cit. Pág. 246

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

Aquí, la problemática es establecer a que se refiere el legislador con el término actos inmorales, ya que la moral cambia de una época a otra y de una sociedad a otra

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

En esta hipótesis, se deberán actualizar dos supuestos para que opere la rescisión, que son

A) El trabajador deberá revelar los secretos de fabricación o dar a conocer asuntos de carácter reservado, y

B) Que la revelación de esos secretos causen un perjuicio a la empresa o patrón, pues en muchas ocasiones, los trabajadores revelan situaciones que se dan en su centro de trabajo sin que ello llegué a repercutir al patrón

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

*FALTAS DE ASISTENCIA COMO CAUSAL DE RESCISIÓN DEL CONTRATO DE TRABAJO Es justificada la rescisión del contrato cuando el trabajador falte por más de tres días en un mes sin causa justificada y no es violatorio de garantías el laudo que absuelve al patrón de la demanda formulada en su contra por este motivo Quinta Parte Tomo XLVI, p 1 526 R 2088/32 Montiel Esther 5*

*Votos. Tomo LXI, p. 4,372 Amparo Directo 4488/39 Compañía Hotelera de la Costa Occidental Unanimidad de 4 votos Tomo LXIII, p. 1,955 Amparo Directo 8426/39 García Genaro 5 Votos Tomo LXIX, p. 2,810 Amparo Directo 3226/41 García Luna José Unanimidad de 4 votos Tomo LXXIII, p. 1,489 Amparo directo 2275/42 Márquez Manuel 5 votos*

Con respecto a la jurisprudencia anterior, debemos hacer una pequeña acotación, ya que la ley habla de más tres faltas en un periodo de 30 días y no en un mes, es importante resaltarlo, ya que no todos los meses tienen el mismo número de días

De igual forma, al establecer el legislador el término de treinta días, no se limita al número de días que tiene un mes, pues podemos poner el caso de un trabajador que deja de asistir al trabajo y cuya primera ausencia se presenta el día 3 de febrero y tiene dos faltas más durante ese mes y la cuarta falta con la cual se encuadra en la hipótesis rescisoria establecida en la fracción X de la Ley Federal del Trabajo, se da el primero de marzo de acuerdo con la jurisprudencia anterior, no se da la rescisión de la relación de trabajo, pues la falta del día 1 de marzo correspondería a un nuevo mes, en cambio si nos apegamos a la letra de la ley, las 4 faltas que presenta este trabajador darían como resultado su rescisión, ya que estas ocurrieron en un plazo menor de 30 días

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

El trabajador tienen la obligación de cumplir con los deberes establecidos en su contrato de trabajo o inherentes a su relación laboral, lo que implica que debe acatar órdenes del patrón siempre y cuando estas órdenes

sean relativas al trabajo contratado, sean dadas dentro de la jornada respectiva y que el trabajador disponga de los elementos necesarios para cumplirlas <sup>41</sup>

- XII Negarse el trabajador a adoptar las medidas preventivas o a seguir los procedimientos indicados para evitar accidentes o enfermedades

Esta disposición tiene por objeto proteger la vida y la integridad del trabajador, y no solo la de él, sino la de todos sus compañeros en el lugar de trabajo, además de salvaguardar los bienes propiedad de la empresa o del patrón

- XIII Concurrir el trabajador a sus labores en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, salvo que, en este último caso, exista 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

La fracción antes señalada pretende cuidar la integridad física de los trabajadores, pues para desempeñar en condiciones normales su trabajo, debe acudir a éste en condiciones óptimas, en caso contrario es decir cuando el trabajador se presenta a sus labores en estado de ebriedad o bajo el efecto de alguna droga enervante corre el riesgo de sufrir un accidente

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

<sup>41</sup> DAVALOS MORALES José Op C4 Pag 157

Resulta comprensible que esta fracción sea una causal de rescisión de la relación de trabajo pues si el trabajador presta un servicio personal, físico al patrón, la privación de su libertad por parte de la autoridad jurisdiccional competente, le impide a ese trabajador desempeñar sus actividades en la forma contratada, y el patrón al no contar con dicho trabajador, tiene la facultad de rescindir la relación de trabajo sin responsabilidad para él y contratar a otro trabajador

Por su parte, el trabajador, también tiene la facultad de rescindir la relación individual de trabajo que mantenga con el patrón. Algunos autores llaman a esta figura como el retiro

Para el maestro Jorge Olivera Quintero, los trabajadores pueden rescindir su vínculo laboral cuando la causa sea atribuible al patrón y se expresa mediante la separación culposa, que es el acto del trabajador por el cual deja de concurrir al empleo por una causa justificativa y atribuible a la responsabilidad patronal

El retiro constituye un acto rescisorio que pone fin a la relación laboral, por decisión unilateral del trabajador y con fundamento en una conducta patronal, cierta o supuesta de violación a las normas de la convivencia laboral<sup>42</sup>

Para José Dávalos, el retiro es la rescisión de la relación laboral que hace el trabajador en virtud de una falta grave realizada por el patrón en la relación laboral

El artículo 51 de la Ley Federal del Trabajo señala, que son causales de rescisión de la relación individual de trabajo sin responsabilidad para el trabajador

<sup>42</sup> DE BUEN LOZANO, Nestor. Op. Cit. Pág. 110

- I Engañarlo el patrón o, en su caso la agrupación patronal al proponerle el trabajo respecto de las condiciones del mismo. Esta causal dejará de tener efecto después de treinta días de prestar sus servicios el trabajador.

Al igual que en la rescisión sin responsabilidad para el patrón, consideramos que se trata de una falta de probidad u honradez por parte del patrón, al proponer un trabajo diferente al que de hecho se realiza y en condiciones diferentes a las estipuladas con el trabajador.

- II Incurrir, el patrón, sus familiares o su personal directivo o administrativo dentro del servicio, en faltas de probidad u honradez, actos de violencia, amenazas, injurias, malos tratamientos u otros análogos, en contra del trabajador, su cónyuge, padres, hijos o hermanos.

En este caso, la falta de probidad u honradez se entiende como la mala fe, el dolo o el engaño, en que el patrón incurre al contratar al trabajador, y que redundan directamente en su provecho.

- III Incurrir el patrón, sus familiares o trabajadores, fuera del servicio, en los actos a que se refiere la fracción II, si son de tal manera graves que hagan imposible la relación de trabajo.

Esta hipótesis de rescisión sin responsabilidad para el trabajador, tiene su base en el respeto y la armonía que deben existir en una relación de trabajo entre el patrón y sus trabajadores.

- IV Reducir el patrón el salario al trabajador.

La fracción anteriormente transcrita, hace referencia a la reducción del salario del trabajador en forma unilateral y arbitraria ya que existe la posibilidad de que el patrón pueda reducir el salario del trabajador por reducción de la jornada de trabajo así como por la instalación de un trabajador que ha sufrido un riesgo de trabajo, en un puesto adecuado a sus capacidades

- V. No recibir el salario correspondiente en la fecha o lugar convenidos o acostumbrados

A nuestra consideración, ésta es una de las faltas más graves en que incurre el patrón y que dan derecho al trabajador a rescindir la relación de trabajo pues el fin último del trabajador que presta sus servicios es la obtención de un salario, es decir la contraprestación por el trabajo que está desempeñando, de tal forma que si el patrón no paga el salario en la fecha, cantidad y lugar establecidos, es justificable que el trabajador de por rescindida la relación de forma unilateral sin ninguna consecuencia para él

- VI. Sufrir perjuicios causados maliciosamente por el patrón, en sus herramientas o útiles de trabajo

Con esa actitud de mala fe del patrón se pone en peligro la seguridad del trabajador en el ejercicio de sus labores por lo tanto éste con todo derecho puede dar por terminada la relación de trabajo<sup>43</sup>

- VII. La existencia de un peligro grave para la seguridad o salud del trabajador o de su familia ya sea por carecer de condiciones higiénicas el establecimiento o porque no se cumplen las medidas preventivas y de seguridad que las leyes establezcan

<sup>43</sup> DÁVALOS MORALES José Op. Cit. Pág. 168

El patrón está obligado a mantener en optimas condiciones el local de trabajo. por tal motivo, si incumple con esta obligación, el trabajador para cuidar y procurar su integridad física y la de su familia, podrá en el momento en que lo estime pertinente, rescindir la relación de trabajo

VIII. Comprometer el patrón, con su imprudencia o descuido inexcusables, la seguridad del establecimiento o de las personas que se encuentren en él.

Al igual que la fracción anterior, el patrón deberá ser diligente con respecto a las condiciones de seguridad de la empresa, para no poner en peligro la vida de las personas que en él trabajan

El acto de separación no requiere de ninguna formalidad, ni es necesario preaviso en cualquier modalidad ni verbal, ni escrita, ello es así por ser imputable al patrón la causa que motiva la separación<sup>44</sup>

Como pudimos observar, la rescisión de la relación de trabajo es un acto unilateral y potestativo que pueden ejercer, tanto el trabajador como el patrón, por el incumplimiento de las obligaciones establecidas para cada uno de ellos en la relación de trabajo, siempre y cuando dicho incumplimiento sea grave.

### 33 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece las obligaciones que tendrá el servidor público en el desempeño, cargo o comisión, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en él, y cuyo incumplimiento dará lugar al

<sup>44</sup> OLIVERA QUINTERO, Jorge Op. Cit. Pág. 237

procedimiento y a las sanciones que correspondan, entre las que se encuentra la destitución, dichas obligaciones son las siguientes

- 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 las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.
- III Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos.
- IV Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo cargo o comisión conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas.
- V Observar buena conducta en su empleo cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.
- VI Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.

- VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respeto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el 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 susciten la procedencia de las órdenes que reciba.
- IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado por cualquier otra causa en el ejercicio de sus funciones.
- X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones cuando las necesidades del servicio público no lo exijan.
- XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba.
- XII. Abstenerse de autorizar la selección 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 aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público a 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 conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.
- XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las

contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII

- XVII Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII
  
- XVIII Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial en los términos establecidos por esta ley.
  
- XIX Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría conforme a la competencia de ésta.
  
- XX Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en 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 la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

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

**XXIII.** Abstenerse en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos 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 a 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.** La demás que le impongan las leyes y reglamentos

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora bajo su estricta responsabilidad, poniendo el 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 este acto

Debemos señalar que las obligaciones a que está constreñido el servidor público son principalmente de dos tipos de carácter administrativo y de carácter patrimonial o de recursos financieros

Las de carácter administrativo las podemos encontrar en las fracciones I, IV, V, VI, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI y XXII, las cuales principalmente obligan al servidor público a desempeñar su trabajo con la mayor diligencia y compromiso de honestidad posible

De igual forma el servidor público deberá mostrar obediencia y respeto en las relaciones con sus superiores jerárquicos, así como respeto en las relaciones de dirección con sus subordinados

También tratará el servidor público de no afectar el buen desarrollo de los asuntos en los cuales tenga intervención

Por lo que respecta a las de carácter patrimonial, las encontramos en las fracciones II, III, XV, XVI y XXIII del citado artículo

La importancia de estas fracciones, la podemos encontrar en el sentido que tienen los recursos, principalmente financieros, para el buen desarrollo de la Administración Pública, así como evitar la comisión de delitos por parte de los servidores públicos, tales como enriquecimiento ilícito o peculado

La falta de cumplimiento de las obligaciones a que hemos hecho referencia traerá como consecuencia una sanción administrativa, que puede ir desde un simple apercibimiento hasta la destitución del servidor público

La gravedad de la falta en que incurra el servidor público será determinante para la aplicación de la sanción correspondiente

En el caso de la destitución del puesto, la falta cometida por el servidor público deberá ser de una gravedad trascendente, pues consideramos la destitución como la sanción administrativa más enérgica que se puede imponer a un trabajador del sector público en el ejercicio de sus funciones por parte de la Administración Pública

## CAPÍTULO 4

### DE LA DESTITUCIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DETERMINADA POR LA SECODAM

#### 4.1. ANÁLISIS JURÍDICO

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 37, establece una serie de facultades que se le otorgan a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que van desde el control y evaluación gubernamental, hasta el establecimiento de normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal

Es en la fracción XVIII, del artículo 37 de la citada ley donde se establecen o se otorgan facultades a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas así como aplicar las sanciones en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual en su artículo 53 establece las sanciones a que se hacen acreedores los servidores públicos que han incurrido en alguna falta administrativa

Sin embargo, a pesar de que la destitución en el empleo, cargo o comisión de un servidor público, es una sanción administrativa, dicha sanción trae consecuencias laborales, ya que el servidor público afectado por tal resolución, es separado de su trabajo por una autoridad de carácter administrativo y no laboral

Cabe señalar que el ejercicio de la facultad disciplinaria por parte de las autoridades administrativas es una materia que presenta grandes

complicaciones, generadas principalmente por las distintas actividades que en la actualidad realiza el Estado, lo que provoca diferentes tipos de relaciones de servicios, y ha hecho necesaria la promulgación de ordenamientos para cada grupo laboral, independientemente de la regulación administrativa que rige para todos ellos

En una primera aproximación a este tipo de relaciones podríamos ubicarnos en el hecho de que en ambos casos, laboral y administrativo, el objeto de la relación es la prestación de servicios, el desempeño del trabajo de cualquier tipo, por lo que fácilmente podemos encuadrar estas relaciones en el marco normativo del derecho laboral en general. Sin embargo los puntos de partida de esta rama del derecho son diferentes cuando el patrón es el Estado, ya que el objeto de la relación es el ejercicio del poder público lo que excluye el principio del equilibrio entre el capital y el trabajo que informa la esencia del Derecho Laboral.<sup>45</sup>

La coexistencia de los regímenes laboral y administrativo en materia disciplinaria ha generado dificultades de comprensión, toda vez que la regulación laboral incluye, por naturaleza propia, la facultad de corregir a los trabajadores a favor del patrón, por lo que pretende excluir de la materia administrativa todo el aspecto disciplinario, para concluir que sólo las normas que rigen la relación, pueden establecer los aspectos disciplinarios

En este orden de ideas podemos señalar, que en relación con las actividades que realiza el servidor público el Estado debe procurar que los trabajadores a su servicio, desempeñen sus funciones con estricto apego a los ordenamientos que rijan esas funciones y en caso de no ser así el mismo Estado deberá contar dentro de la Administración Pública con un sistema disciplinario que será diferente al que se aplique en materia laboral siendo el caso de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y de las

<sup>45</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, José Humberto. Op. Cit. Pág. 145

Contralorías Internas en cada dependencia de la Administración Pública Federal que son las encargadas de aplicar el derecho disciplinario en materia administrativa

De lo anterior se desprende la necesidad de diferenciar las obligaciones que nacen por acuerdo de voluntades como es el caso de un contrato individual de trabajo de aquéllas impuestas directamente por el legislador, independientemente del origen del empleo, lo cual nos permite identificar que el régimen de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos nace directamente de la ley en razón de los valores que tutela, por lo que el contrato no podría modificar o limitar las atribuciones disciplinarias de la Administración Pública, particularmente de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo ya que establecer penas especiales para un empleado determinado, o asegurarle impunidad mediante un contrato sería violatorio del orden público y por lo mismo, sería inadmisibles.

Ahora bien, la facultad disciplinaria dentro de los órganos de la Administración Pública Federal corresponde al titular de cada dependencia, acorde con el principio de supremacía en la organización que establecen los artículos 11, 14 y 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al señalar que el responsable de cada dependencia es su titular, quien ejerce sus funciones por acuerdo del Presidente de la República, apoyado con sus colaboradores en los términos del Reglamento Interior y otras disposiciones legales.

Por tanto, de acuerdo con el reglamento interior de cada dependencia y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, su competencia en materia disciplinaria la ejerce el titular, a través de sus órganos de control, denominados contralorías internas o unidades de contraloría.

En lo que se refiere a la aplicación de las sanciones establecidas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el artículo 56 del mismo ordenamiento legal, señala lo siguiente

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

- I. El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico.
- II. La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas
- III. La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el período al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico.
- IV. La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia 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.
- V. La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, y

VI. Las sanciones económicas serán aplicadas por la contraloría interna de la dependencia o entidad

Como pudimos observar en las fracciones I y III, del artículo transcrito anteriormente, el superior jerárquico tendrá la obligación de aplicar el apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión cuando sean por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, de igual forma cuando se trate de suspensión del empleo, cargo o comisión durante el periodo antes señalado, y de la destitución de los servidores públicos de confianza

Por su parte, la fracción II del artículo 56 de la ley de la materia, establece que el superior jerárquico demandará, de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas, la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos que hayan incumplido las obligaciones a que se refiere el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Podemos resaltar las facultades que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos otorga al superior jerárquico en la aplicación de determinadas sanciones a los servidores que han incurrido en responsabilidad

Derivado de lo anterior, cabe la posibilidad de que al servidor público que le ha sido notificada la destitución de su empleo, cargo o comisión, demande ante la autoridad laboral al superior jerárquico, ya que éste se encarga de notificar la sanción al trabajador destituido, y lo hace en su carácter de representante del patrón, lo cual implica un vínculo laboral, independientemente de que la resolución la haya dictado una autoridad administrativa

Aquí nos enfrentamos a un problema, ya que el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, en donde se establecen las causales de rescisión de la relación individual de trabajo sin responsabilidad para el patrón, no se menciona en ninguna de las XV fracciones que integran dicho precepto, disposición que determine como causal de rescisión de una relación individual de trabajo, la destitución en el empleo, cargo o comisión de un servidor público.

Otro problema al que se enfrenta el servidor público que ha sido destituido de su empleo, cargo o comisión, y que a través del recurso de queja interpuesto ante el Tribunal Fiscal de la Federación obtiene una sentencia favorable, es que ni la Contraloría ni el propio Tribunal Fiscal, podrán otorgar a dicho servidor público prestaciones eminentemente laborales, como es la restitución en el empleo y el pago de los salarios caídos, ya que se encuentra fuera de la competencia de los órganos jurisdiccionales en materia administrativa, como ha sido resuelto por los Tribunales Colegiados de Circuito, según se puede en la tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación de enero-junio de 1988, página 586 que señala

*REINSTALACIÓN. ACCIÓN DE COMPETENCIA DE LAS JUNTAS FEDERALES DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE Y NO DEL TRIBUNAL FISCAL - La competencia para conocer de la reinstalación y demás prestaciones laborales cuando tienen origen en la baja impuesta por una orden de la Secretaría de la Contraloría de la Federación es de la Junta Federal y no del Tribunal Fiscal en razón de que son pretensiones de carácter eminentemente laboral y la acción fiscal es autónoma, ya que el Tribunal de esta materia es de carácter administrativo que conoce del control de legalidad de los autos y resoluciones de las autoridades del ramo en los términos de los artículos 202, fracción XII, 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación y 23 de la Ley Orgánica del Tribunal aludido, tanto más cuanto que*

*conforme a los preceptos invocados, al referido Tribunal Fiscal únicamente compete determinar la validez o nulidad de las resoluciones administrativas, lo que significa que no es plena su jurisdicción por lo que sus sentencias son únicamente declarativas, y por ello no son susceptibles de ejecutarse. En este orden de ideas, es correcta la determinación de que corresponde a la junta seguir conociendo de un conflicto laboral planteado, cuando se promueva la inhibición, si un trabajador ejercita la acción de reinstalación, ya que se trata de una competencia constitucional que encuentra su apoyo de origen en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que les otorga capacidad para conocer de los conflictos derivados de las relaciones obrero-patronales a los Tribunales de Trabajo, por lo que debe entenderse que un tribunal de determinado fuero, únicamente está autorizado para juzgar de la materia para la que fue creado y por ende, la junta siempre conocerá de los conflictos de trabajo que tengan apoyo en la Ley Federal del Trabajo Quinto Tribunal Colegiado en Materna de Trabajo del Primer Circuito Amparo en revisión 790/87 - Petróleos Mexicanos - 26 de enero de 1988 - Unanimidad de votos - Ponente Rafael Barrero Pereira - Secretario Vicente Ángel González*

Derivado de lo anterior podemos resaltar lo engorroso y oneroso que resulta para un servidor público el recurrir su destitución, pues en primera instancia debe acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación a interponer el recurso de revocación y en caso de obtener una resolución favorable que deje sin efecto la destitución de que fue objeto por parte de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y tenga la intención de regresar a su trabajo, deberá interponer ante la Junta de Conciliación y Arbitraje correspondiente la acción de reinstalación, lo cual significa el inicio de otro

proceso jurisdiccional al que deberá someterse el servidor público, no obstante haber logrado que el Tribunal Fiscal anulara o nulificara la decisión de la SECODAM

#### 4.2 PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES POR RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La imposición de las sanciones por responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en su carácter de actos administrativos, debe ceñirse a los procedimientos que las normas legales establecen.<sup>46</sup>

En el caso de la aplicación de una sanción administrativa en nuestro estudio la destitución, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece el procedimiento que se deberá seguir para imponer las sanciones a que hace referencia el artículo 53 de la citada ley dicho procedimiento se encuentra contemplado en el artículo 64 del ordenamiento legal referido

**ARTICULO 64** - La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento

- I Citará al presunto 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

<sup>46</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, José Humberto Op. Cit. Pág. 161

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

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni 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 Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra 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 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 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 cubrirán las percepciones que debieran 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.

El procedimiento contemplado en el artículo señalado anteriormente, cumple con los elementos básicos de todo proceso, ya que contempla tanto el derecho de audiencia como el de ofrecimiento de pruebas, formulas que en su conjunto forman el derecho de defensa a que deben tener acceso todos y cada uno de los ciudadanos y en este caso los servidores públicos.

Para José Delgadillo Gutiérrez, el procedimiento disciplinario que se aplica a un servidor público, se divide en cuatro etapas a saber:

#### 1. Investigación

Esta etapa puede ser iniciada ya sea de oficio o a petición de parte, es decir, mediante la presentación de quejas y/o denuncias por los particulares.

pudiendo llevarse a cabo por la contraloría interna de la dependencia de que se trate o por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo directamente

De igual forma, la investigación se puede iniciar por denuncia de cualquier servidor público, como lo establece el artículo 57 en su primer párrafo: "Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia o entidad los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección"

El objetivo principal de esta etapa, es encontrar los elementos necesarios para que, según el caso, la contraloría interna o la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo puedan sancionar la infracción en que haya incurrido el servidor público, o si la gravedad del caso lo amerita, se instruya el procedimiento sancionador

De acuerdo con la fracción IV del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la SECODAM, 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

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

## 2. Instrucción

Esta fase se inicia con la citación del presunto 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

La audiencia se deberá celebrar con una anticipación no menor de cinco días, ni mayor de quince días hábiles

Al respecto, el Tribunal Fiscal de la Federación ha emitido la siguiente tesis:

*PROCEDIMIENTO INSTRUIDO A SERVIDORES PÚBLICOS, GARANTÍA DE AUDIENCIA De conformidad con lo previsto en el artículo 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando se instruya procedimiento a un funcionario, se le deberá citar a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que concretamente se le imputen, sin que en forma genérica pueda informársele que el procedimiento se sigue por diversas irregularidades que ha cometido, ya que al no precisarle cuales son esas, se le dejará en un notorio estado de indefensión que impedirá su legítima defensa*

*Revisión No 387/85 - Resuelta en sesión del 23 de junio de 1988, por mayoría de 7 votos y 2 en contra - Magistrado Ponente José Antonio Quintero Becerra - Secretario Lic Mario Bernal Ladrón de Guevara*

El objetivo principal de esta etapa, es el de reunir todos los elementos necesarios para que el juzgador pueda emitir una resolución, ya sea que absuelva al servidor público o le aplique la sanción disciplinaria que corresponda

### 3 Resolución

Una vez reunidos los elementos necesarios para dictar la resolución, la Secretaría tendrá treinta días hábiles para resolver sobre la inexistencia de responsabilidad o para imponer 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.

Cabe señalar, que el artículo 76 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la presente ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al interesado dos tercios de la sanción aplicable, si la sanción es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, separación o inhabilitación.

En este caso la Ley trata con benevolencia al servidor público que confiesa haber faltado a sus responsabilidades y obligaciones en el ejercicio de sus funciones y deja al arbitrio del juzgador la aplicación de la suspensión, separación o inhabilitación.

De igual forma, el artículo 63 de la citada ley, nos menciona que la dependencia y la SECODAM, en los ámbitos de sus respectivas competencias,

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

#### 4 Ejecución

Esta es la última etapa del proceso disciplinario que se impone a un servidor público que presuntamente ha incumplido con las obligaciones inherentes a su empleo, cargo o comisión.

El artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades, establece que la ejecución de sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.

De conformidad con lo establecido en el artículo 56 de la Ley anteriormente referida, y con relación al párrafo que precede, las sanciones de suspensión y de destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico.

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

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 en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia

#### 4.3. MEDIOS DE DEFENSA DE UN SERVIDOR PÚBLICO ANTE LA DESTITUCIÓN DE SU EMPLEO

De conformidad con lo establecido por el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales". por tal motivo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en sus artículos 70 y 71 establece los medios de defensa que podrá ejercer el servidor público, en caso de que se le imponga una sanción por parte de la Contraloría.

El establecimiento de esos medios de defensa a favor del servidor público, le permiten combatir las resoluciones de la autoridad, que estime afectan a su persona y que le causan un perjuicio, pues en caso de no existir ningún recurso, el servidor sancionado quedaría en completo estado de indefensión.

Por tal motivo, el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere el artículo 53 de la ley. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad, en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

De igual forma, el artículo 71 de la ley referida establece que las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida

Al respecto, existe una tesis jurisprudencial del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, que determina lo siguiente:

*SERVIDORES PÚBLICOS, RÉGIMEN DE IMPUGNACIÓN DE LAS SANCIONES APLICADAS CON APOYO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE - De conformidad con lo dispuesto en el artículo tercero de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Federal, son competentes para aplicar sus disposiciones, entre otras autoridades, tanto la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como las diversas Dependencias del Ejecutivo Federal. Atento a ello, cuando un servidor público es sancionado con apoyo en disposiciones de ese ordenamiento, el régimen de impugnación consagrado a su favor ha de variar en función de quien sea la autoridad que haya aplicado la ley en el caso concreto, es decir, si el sujeto de responsabilidad es sancionado directamente por la Dependencia a la cual presta sus servicios, su inconformidad ha de ser ventilada, obligatoriamente, a través del recurso administrativo de revocación ante el superior jerárquico y, de no ser satisfecha su pretensión, mediante la acción de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, según lo disponen categóricamente los artículos 70 y 71 del cuerpo normativo invocado. Por el contrario, si la conducta del servidor público es*

*sancionada mediante resolución dictada por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, atento al contenido (dispositivo) del artículo 73 de aquella ley, el inconforme podrá optar, por así estar expresamente señalado, entre agotar o no el mencionado recurso administrativo de revocación ya aludido, o mediante su impugnación en el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, alternativa que no se hace extensiva respecto de la procedencia de este último medio de defensa pues, de una u otra forma, el servidor público afectado se encuentra obligado a acudir ante este último órgano juzgador a deducir sus derechos, de manera previa al ejercicio de la acción constitucional de amparo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa*

Por su parte, la tramitación del recurso presenta las siguientes características:

- I Su interposición es optativa respecto al juicio de nulidad, ya que en todo caso se puede acudir directamente al Tribunal Fiscal de la Federación
- II Deberá interponerse ante la propia autoridad sancionadora, dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la resolución en que se impone la sanción
- III El recurrente debe expresar los agravios que le cause la resolución recurrida, acompañando copia de ella, constancia de su notificación, y la proposición de las pruebas que considere pertinentes para apoyar sus afirmaciones

- IV. Se establecen como plazos treinta días para emitir la resolución correspondiente, contados a partir de que se hayan desahogado las pruebas y sesenta y dos horas, como máximo para notificarla

A este respecto, se estableció la siguiente jurisprudencia:

*REVOCACIÓN, RECURSO DE, ESTABLECIDO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS - En los términos de los artículos 71 y 73 de la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el recurso de revocación puede hacerse valer para impugnar resoluciones sancionatorias emitidas tanto por el superior jerárquico (Titular de la dependencia correspondiente o coordinador de SECTOR), como por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. En ambos supuestos se previenen diversas modalidades que el recurso que se interpone en contra de actos del superior jerárquico, debe agotarse ante dicho superior y previamente a la promoción del juicio de nulidad del que conoce el Tribunal Fiscal de la Federación. En cambio, el recurso que se interpone en contra de las resoluciones sancionatorias emitidas por la Secretaría, debe tramitarse ante ésta y tiene la naturaleza de ser optativo, ya que el administrado no está obligado a su agotamiento, sino que puede acudir directamente a demandar la nulidad del acto administrativo de que se trate ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Pero de estas diferencias no pueden inferirse válidamente que también el plazo para la interposición del multicitado recurso sea distinto quince días tratándose de la procedencia en contra de actos dictados por el superior jerárquico y por lo que se refiere a los recursos interpuestos en*

*contra de resoluciones dictadas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuarenta y cinco días o sea el que se determina para el juicio de nulidad, toda vez que ni por analogía ni por mayoría de razón es posible sostener ese argumento, en atención a que todos los elementos esenciales y secundarios de los recursos deben estar establecidos en la ley que los rige y siendo el plazo un requisito secundario, si la ley que crea el recurso no lo determina, puede interponerse en cualquier tiempo, pero no aplicarse por analogía un término contemplado para diverso recurso, en otra ley. Por otra parte, es también incorrecta la interpretación que el quejoso hace en cuanto a que el término a que alude el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no es un elemento de recurso al que hace referencia el diverso numeral 73 del mismo ordenamiento, ya que no se trata de dos recursos distintos, sino de uno solo, si bien con distintas modalidades. Esta conclusión tiene su apoyo en la interpretación de los preceptos de que se trata, tanto del punto de vista gramatical como sistemático. En efecto: en el artículo 71 se establece la procedencia del recurso de revocación y se dispone que debe interponerse dentro de un plazo de quince días, en el artículo 73 a su vez, se dispone que el servidor público afectado por las resoluciones administrativas de la Secretaría podrá optar entre interponer el recurso de revocación o promover el juicio de nulidad, el modificador determinado "el", hace referencia al sustantivo "recurso", en un sentido de ser un recurso consabido, del que se ha tratado antes, que no puede ser otro que el recurso que se menciona en el artículo 71 que es en el que se previene el hecho de que ni en el artículo 73 ni en ningún otro precepto de este capítulo II, Título Tercero, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se establece un*

*trámite o procedimiento distinto al que se previene, tanto en el artículo 71, como en el artículo 72 (que contempla las formalidades para la suspensión de la ejecución del acto combatido, para la resolución del recurso de revocación) En estas condiciones, de aceptarse la interpretación del quejoso meramente literal, pues no atiende en forma alguna al contexto del artículo 73, resultaría que el legislador no previno ningún procedimiento ni requisito de procedencia del recurso en contra de actos de la Contraloría, así como que tampoco hizo referencia a la suspensión del acto reclamado, es decir, se trataría de un recurso sin procedimiento ni requisitos de procedencia. Los recursos a que se refieren los artículos 71 y 73 de la ley de la materia, si bien proceden en contra de actos de autoridades distintas, sin embargo a los elementos esenciales (su establecimiento en la ley y la existencia de un acto administrativo) y secundarios (término periodo probatorio momento en que empieza a correr el término, requisitos para la suspensión, etc.), son comunes, ya que la distinción en cuanto a su procedencia ante el Superior Jerárquico o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, únicamente obedece a que ambos órganos tienen competencia para aplicar sanciones administrativas por regla general, el superior jerárquico y en casos especiales la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, según se establece en los artículos 3 y 49 a 56. Luego entonces, debe considerarse que en los artículos 71 y 72 de la ley de la materia se establece la regla general de procedencia del multicitado recurso de revocación y en el 73 un caso especial, razón por la cual el legislador sólo establece los requisitos de procedibilidad de dicho recurso en los artículos 71 y 72 y en el 73 alude a las modalidades especiales de referencia, debiéndose entender por consiguiente que el*

*plazo y los demás requisitos esenciales y secundarios son comunes Tercer Tribunal Colegiado en Materia del Primer Circuito.*

Por su parte, el artículo 72 de la citada ley, nos dice que la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:

- I. Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación; y
- II. Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:
  - a) Que se admita el recurso.
  - b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente, y
  - c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público

Es importante señalar, que en el caso de la destitución de un servidor público, se le está causando un daño grave, que si no de imposible reparación, si está afectando su esfera personal, pudiendo señalar el aspecto económico como la principal afectación que sufre un servidor en el momento de su destitución. Por tal motivo, consideramos que la suspensión de la ejecución de la resolución recurrida, se debería otorgar al servidor público en caso de que

dicha resolución ponga en peligro su estabilidad, tanto laboral como económica, en el caso concreto de la suspensión y de la destitución en el empleo

El artículo 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que el servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta Ley, podrá optar entre 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 impugnante ante el Tribunal Fiscal de la Federación

En el caso de que el servidor público afectado decida impugnar la resolución ante el Tribunal Fiscal de la Federación, lo deberá hacer a través del juicio de nulidad, el cual es procedente contra resoluciones dictadas por la autoridad administrativa que se consideren ilegales y, por lo tanto se desean impugnar, la acción la tienen tanto el particular como la propia autoridad administrativa, aquél para impugnar las resoluciones que, estimado ilegales, le causen perjuicio, ésta, para impugnar aquellas resoluciones que ella misma dictó y que considera que no están apegadas a derecho pero, y esto es importante que son favorables a los particulares<sup>47</sup>

En los términos del Código Fiscal de la Federación, el juicio de nulidad se inicia con la presentación de la demanda lo cual deberá hacerse dentro de los 45 días siguientes a aquel en que haya surtido sus efectos la notificación del acto impugnado o en que el afectado haya tenido conocimiento de él o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor del mismo si no existe notificación legalmente hecha. Admitida la demanda se corre traslado de ella al demandado y se le emplaza para que la conteste dentro de los 45 días siguientes a aquél en que surta sus efectos el emplazamiento Diez días después de que se haya

<sup>47</sup> RODRIGUEZ LOBATO Raul, Derecho Fiscal, Segunda Edición Haria, Mexico 1966 Pág. 258

contestado la demanda y que se hayan desahogado las pruebas o practicado las diligencias que se hubiesen ordenado y se hayan resuelto los incidentes de previo y especial pronunciamiento. se notifica a las partes que tienen un plazo de 5 días para que formulen alegatos por escrito y vencido este plazo, se hayan o no se hayan presentado alegatos, se declara cerrada la instrucción y a partir de ese momento y dentro de los 45 días siguientes se debe pronunciar la sentencia, para lo cual dentro de los 30 días siguientes al cierre de la instrucción el magistrado instructor deberá formular el proyecto respectivo

De conformidad con el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, son causales de nulidad de una resolución administrativa

- I La incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución
- II. La omisión de los requisitos formales exigidos en las leyes, que afecte las defensas del particular, inclusive la ausencia de motivación y fundamentación, en su caso
- III Los vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular
- IV. El que los hechos que la motivaron no se realizaran, fueran distintos o se apreciaran en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejó de aplicar las debidas
- V. El que la resolución administrativa dictada en el ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiere dichas facultades

Según el artículo 74 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárquico

Por su parte, el artículo 75 de la ley referida, establece que 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 o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.

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

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 en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia

#### 4.4 PROPUESTA

A fin de evitar la incertidumbre jurídica para el servidor público que ha sido destituido de su empleo, cargo o comisión, proponemos la adecuación del artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, en el cual se establecen las causales de rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad para el patrón, adicionándole una fracción que establezca como causal de rescisión la destitución del empleo, cargo o comisión de un servidor público, determinada por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, ya que como comentamos anteriormente, la destitución afecta en el ámbito laboral y en

muchos otros, al trabajador que la sufre, por tal motivo consideramos necesario que se establezca en la legislación laboral un sustento para la determinación de la Contraloría.

Lo anterior, traería como consecuencia que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, fuera condenada a pagar, como responsable de la destitución, los salarios y demás prestaciones que dejara de percibir el servidor público durante el tiempo que durara el juicio

Por otra parte, el patrón podría invocar este precepto laboral, en el momento en que fuera demandado por el servidor público destituido, liberándose de la responsabilidad de pagar las prestaciones a que tuviera derecho el trabajador

Además de la certidumbre jurídica que otorgaría al servidor público el establecimiento de esta fracción en el artículo 47 de la Ley laboral, también le brindaría a dicho servidor público un medio de defensa más, ya que podría acudir directamente ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, según correspondiera, a demandar la reinstalación en su empleo cargo o comisión

Para confirmar la necesidad existente de la incorporación de una fracción adicional al artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, transcribimos esta tesis jurisprudencial del Cuarto Tribunal en Materia Administrativa del Primer Circuito

*SERVIDORES PÚBLICOS EL SUPERIOR JERÁRQUICO, ASÍ COMO EL CONTRALOR INTERNO DE UNA ENTIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, NO ESTÁN FACULTADOS PARA APLICAR LA SANCIÓN 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, ésta 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 la relación y con las disposiciones respectivas, pero no a destituir por sí mismos 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 aplicar, por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes, éstas tienen que ser forzosamente aquéllas 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.*

Derivado de lo anteriormente expuesto en esta tesis jurisprudencial, debemos señalar que el superior jerárquico tiene la facultad de demandar ante la autoridad laboral competente la destitución de los servidores públicos, ya que no tiene la competencia ni el poder como para por sí mismo destituir al servidor público que ha incumplido con las obligaciones inherentes a su encargo y las que están estipuladas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por este motivo reiteramos nuestra propuesta de adicionar una fracción al artículo 47 de la Ley Laboral, ya que el superior jerárquico deberá ocurrir ante

la autoridad laboral, para que a través de ésta, se de por terminado el vínculo entre el servidor público y la Administración Pública

Esto también da pie a que el servidor público que ha sido destituido de su empleo cargo o comisión, acuda ante la autoridad laboral competente, ya que el superior jerárquico y de conformidad con la fracción III del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicará la destitución, haciéndolo en su carácter de representante del patrón, lo cual, en nuestra opinión, implica un vínculo laboral

Consideramos que el presente estudio puede servir para el establecimiento de nuevas bases con respecto a la determinación de las responsabilidades, en materia de indemnización, derivadas de la destitución de un servidor público por parte de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ha estado presente en el Derecho a lo largo de la historia y por lo que respecta al Derecho Mexicano, a partir de la Constitución de 1857 y a través de diversas disposiciones en ésta materia, donde se establecen responsabilidades de carácter penal y político a los altos funcionarios a nivel federal y de los gobernadores a nivel estatal

**SEGUNDA.-** Es en el año de 1982, cuando aparece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que el Sistema de Responsabilidades da un paso importante, ya que por primera vez se establece el Registro de Situación Patrimonial y los Fundamentos de actuación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, como principal ente en la aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos

**TERCERA.-** El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tiene su fundamento en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que abarca los artículos 108 al 114, así como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

**CUARTA.-** La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, es la autoridad de la Administración Pública Federal, encargada de aplicar las sanciones a que se hacen acreedores los servidores públicos derivado del incumplimiento de las obligaciones inherentes a su puesto y las establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

**QUINTA.-** Derivado de la destitución de su empleo, cargo o comisión, el servidor público afectado tiene dos medios de defensa que puede hacer efectivos el recurso de revocación, el cual interpondrá ante la propia autoridad

y el juicio de nulidad, que deberá hacer efectivo en el Tribunal Fiscal de la Federación.

**SIXTA.-** La necesidad de adicionar una fracción al artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, estableciéndose como causal de rescisión de la relación individual de trabajo, sin responsabilidad para el patrón, la destitución de un servidor público determinada por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo o por la Contraloría Interna en la Dependencia de la Administración Pública de que se trate

Esperamos que la presente tesis, sirva de base para el establecimiento de un mejor sistema de responsabilidades de los servidores públicos, derivado de la adición de una fracción al artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, lo cual permitirá determinar la responsabilidad indemnizatoria en caso de una destitución determinada por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo o por el Órgano de Control Interno

## BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Quinta Edición Porrúa, México 1982.
2. ARROYO HERRERA Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, Primera Edición Porrúa, México 1995
3. BARRERA, José, Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Porrúa, México 1984.
4. BORRELL NAVARRO, Miguel, Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo, Cuarta Edición Sista, México 1994.
5. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Duodécima Edición Porrúa, México 1999
6. CASTORENA, J. Jesús, Manual de Derecho Obrero, Porrúa, México 1971.
7. CAVAZOS FLORES, Baltazar, El Derecho del Trabajo en la Teoría y en la Práctica, Jus, México 1973
8. CAVAZOS FLORES, Baltazar, Causales de Despido, Cuarta Edición Trillas, México 1996
9. DÁVALOS MORALES, José, Derecho del Trabajo I, Séptima Edición Porrúa, México 1997
10. DE BUEN LOZANO, Néstor, Derecho del Trabajo Tomo I, Séptima Edición Porrúa, México 1989
11. DE LA CUEVA Mario El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo Tomo I, Décima Tercera Edición Porrúa, México 1994
12. DE PINA, Rafael y DE PINA VARA Rafael Diccionario de Derecho, Décima Octava Edición Porrúa México 1992
13. DELGADILLO GUTIÉRREZ Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos Segunda Edición Porrúa, México 1998
14. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Humberto y LUCERO ESPINOZA, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso, Segunda Edición Porrúa, México 1997

- 15 FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Trigésima Tercera Edición Porrúa, México 1994.
- 16 MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Derecho Administrativo Segundo Curso, Harla, México 1994.
- 17 MONTIEL Y DUARTE, Isidro, Estudio Sobre Garantías Individuales, Cuarta Edición Porrúa, México 1983
- 18 RABASA, Emilio O . CABALLERO, Gloria, Mexicano esta es tu Constitución, Porrúa, México 1995
- 19 RAMÍREZ FONSECA, Francisco, El Despido, Décima Edición Pac, México 1997
- 20 RUIZ BERZUNZA, Carlos Antonio, Circunstancias Excluyentes de Responsabilidad de los Trabajadores en el Despido, Trillas, México 1985
- 21 SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo Primer Curso, Vigésima Edición Porrúa, México 1999
- 22 TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Vigésimo octava Edición Porrúa, México 1994
- 23 TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo Teoría Integral, Sexta Edición Porrúa, México 1981
- 24 Enciclopedia Jurídica Omeba, Editorial Driskill, Buenos Aires, Argentina
- 25 Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Quinta Edición Porrúa-UNAM, México 1992

## LEGISLACIÓN

- 1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Primera Edición Pellegrini, México 1997
- 2 Ley Federal del Trabajo Novena Edición Pac, México 1994
- 3 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Primera Edición Culturales, México 1997
- 4 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Vigésima Novena Edición Delma, México 1998

5. Código Civil Federal, Ediciones Andrade, México 2000.
6. Código Penal Federal, Ediciones Andrade, México 2000.

Vib  
[Handwritten signature]