

343



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGÓN**

**LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS  
SERVIDORES PÚBLICOS DE LA JUNTA FEDERAL DE  
CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
CESAR NAPOLEÓN PAZ RAMÍREZ**

**ASESOR :  
LIC. JESÚS ARMANDO PEREA RIVERA**

**MÉXICO,**

**2002**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*A mi luz en las tinieblas  
a mi fuerza en la flaqueza  
mi todo en mi pobreza  
mi soporte , mi entereza  
a ti mi Dios*

*A mis Padres:*

*A ellos mi agradecimiento eterno*

*y a quienes debo lo que soy.*

*A mi padre:*

*A la imagen del abogado que idealmente anhelo*

*A mi madre:*

*Con todo mi amor*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



*A mis abuelos paternos:*

*SR. Gildardo Paz García*

*Hombre intachable .*

*SRA. Eleasim García de Paz*

*Gula y dedicación inquebrantable.*

*A mis abuelos maternos:*

*SR. Samuel Ramírez.*

*Ejemplo de tenacidad y lucha.*

*SRA. Fidelfa Calindo.*

*Tu cariño me ennoblece.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*A mi hermano; Omar*

*Con el deseo que sigamos cumpliendo mas sueños*

*A mi familia*

*Por que cada uno de ustedes motivó la consumación de este sueño.*

*A mis amigos:*

*Su confianza y apoyo me impulsan a seguir adelante.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*A lic. Manuel Sánchez Martínez y familia:*

*Gracias por su amistad y consejo*

*A la familia Piña Pérez:*

*Gracias por brindarme su apoyo incondicional.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*Al Lic. Antonio Montes Peña:*

*Servidor público intachable.*

*Al Lic. Antonio Montes Gutiérrez:*

*Un Abogado distinguido.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*A mi asesor, Lic. Perea Rivera:*

*Mi agradecimiento y estimación por su valiosa*

*Dirección en esta Tesis profesional.*

*A mi Escuela Mater:*

*Esperando que en sus aulas se forjen*

*A los líderes del nuevo México.*

*A mi Honorable Jurado:*

*Por su comprensión y generosidad*

*Al revisar el presente trabajo.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES  
PUBLICOS DE LA JUNTA RFEDERAL DE CONCILIACION Y  
ARBITRAJE**

**INTRODUCCION**

**CAPITULO I**

**ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA  
EN MEXICO**

**1.1 EPOCA COLONIAL**

1.1.1 EL Juicio de Residencia	1
1.1.2 La Visita	7

**1.2 EPOCA INDEPENDIENTE**

1.2.1 Constitución de 1814	9
1.2.2 Constitución de 1824	11
1.2.3 Constitución de 1857	16
1.2.4 Ley de Responsabilidades de los Altos Funcionarios de 1870	18
1.2.5 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación de 1896	20

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

### 1.3 EPOCA CONTEMPORANEA

1.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	22
1.3.2 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1940.	23
1.3.3 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de Los Altos Funcionarios de los Estados de 1980	27

## CAPITULO 2

### LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LA LEGISLACION VIGENTE

2.1 Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1982	30
2.2 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.	35
2.2.1 Valores de la Función Pública	37
2.2.2 Obligaciones en el Servicio Público	40
2.2.3 Sujetos de Responsabilidad	49
2.2.4 Autoridades Competentes	52
2.2.5 El Procedimiento Administrativo de Responsabilidad	55

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**CAPITULO 3****LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE**

3.1 Antecedentes Históricos	73
3.2 Marco Jurídico	82
3.2 Estructura	89

**CAPITULO 4****EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD DE  
LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA JUNTA FEDERAL DE  
CONCILIACION Y ARBITRAJE**

4.1 La Unidad de Quejas, Denuncias y Responsabilidades como autoridad competente	97 107
4.2 Los Sujetos de Responsabilidad, y sus faltas especiales consignadas en la Ley Federal del Trabajo	116
4.3 El Procedimiento Administrativo de Responsabilidad	
4.4 Estadísticas	122

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



**CONCLUSIONES**

**127**

**BIBLIOGRAFIA**

**131**

**ASESOR**

**LIC. JESUS ARMANDO PEREA RIVERA**

---

**ALUMNO: CESAR NAPOLEON PAZ RAMIREZ**

## INTRODUCCION

En los últimos tiempos la sociedad mexicana ha experimentado grandes cambios.

La miseria, la falta de empleo, la crisis económica, la ignorancia, el fanatismo y la pérdida de valores han permitido su estancamiento.

El Estado mexicano requiere de elementos indispensables para su avance, la justicia como uno de estos ha sido encaminado hacia vertientes distintas a la de su origen.

Como parte integrante de los tribunales mexicanos, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, no ha sido capaz de resistir los embates a la fingida evolución de la sociedad. Su misión, dar vigencia al equilibrio y justicia sociales en las relaciones obrero patronales ha ido decayendo paulatinamente.

La misión de este tribunal laboral es de gran trascendencia para los intereses de la nación, su ineficaz cumplimiento por parte de los servidores públicos encargados del mismo, vulnera principios fundamentales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El presente trabajo de investigación pretende demostrar diversas deficiencias que presenta la legislación relativa a la responsabilidad

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

administrativa de los servidores públicos de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, está encaminado a señalar las lagunas y proponer las reformas necesarias que permitan un verdadero control disciplinario de estos funcionarios.

El primer capítulo de este trabajo, contiene los antecedentes históricos de la responsabilidad administrativa en México, divide el capítulo en tres etapas: etapa colonial, etapa independiente y etapa contemporánea, con esto se pretende la debida sistematización de dicho capítulo.

El segundo capítulo contempla un análisis de la responsabilidad administrativa en la legislación vigente. Contiene y estudia cada uno de los elementos de este tipo de responsabilidad, y marca los principios generales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El tercer capítulo hace un estudio minucioso de lo que es la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Contempla sus antecedentes, creación, su normatividad y estructura.

El cuarto y último capítulo comprende la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, analiza la legislación, el rubro de autoridad competente, sujetos de responsabilidad, obligaciones y procedimiento; presenta además una serie de

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

gráficas que detallan las distintas deficiencias y los distintos campos que han orillado al ineficaz otorgamiento de justicia por parte de este tribunal laboral.

Este trabajo de investigación se llevó a cabo utilizando la técnica de investigación documental, el método didáctico y la investigación de campo.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN MEXICO.

#### 1.1 ÉPOCA COLONIAL.-

##### 1.1.1 EL JUICIO DE RESIDENCIA.-

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Institución cuyo nombre fue otorgado a razón de que el funcionario debía permanecer (residir) obligatoriamente en el lugar donde ejerció su labor pública, por un lapso posterior al término de su cargo. Juicio que también fue conocido como sindicado ó sindicato, fue creado en España en el año de 1501, tuvo como antecedentes las Siete Partidas y el Derecho Romano. /

El Juicio de Residencia era la investigación a la que estaba sujeto el funcionario público al terminar el desempeño de su cargo por los actos realizados durante su gestión.

El juicio se dividía en dos partes. En la primera se realizaba una investigación de oficio a la conducta del funcionario. En la segunda, se otorgaba a la población la opción de presentar denuncias para hacer del conocimiento del tribunal, las irregularidades en el desarrollo de la función pública.

*1 Mariluz Urquillo, Jose María, Ensayo sobre los juicios de residencia indianos, Escuela de Estudios Hispano Americanos, Sevilla 1952, pág. 1.*

Durante casi dos siglos la costumbre fue que un sólo juez conociera de los juicios de residencia. El fallecimiento de muchos de los jueces, la negativa a recibir la comisión por la lejanía en los lugares del juicio ó el monto de los viáticos fueron los problemas más comunes para que se llevaran a cabo los juicios, esto orilló a que se designara a tres juzgadores que se suplieran entre sí.

La triple designación acarrió serios vicios. El primero de los juzgadores solía excusarse y ceder por dinero su comisión, el segundo actuaba de igual forma, y el tercero que con el fin de obtener alguna ganancia convenía con el residenciado para que lo resarciera de los gastos efectuados.

Casi todos los funcionarios de las Indias fueron objeto del juicio de Residencia; desde Virreyes, gobernadores políticos, militares, presidentes de audiencia, hasta los alcaldes ordinarios, regidores, escribanos y funcionarios eclesiásticos. La misión del juicio no era únicamente fiscalizar la conducta del funcionario, sino además, conforme lo estipuló la legislación en la Real Cédula de 24 de agosto de 1799, el demostrar su cabal comportamiento en el cargo para ingresar a mejores empleos.

Durante la segunda mitad del siglo XVIII se hizo común que la residencia fuera dispensada a los funcionarios de los que se tenía la certeza que habían actuado ejemplarmente en su cargo, a los que realizaron méritos, servicios, y a los que ocuparon por breves lapsos de tiempo una función pública. La dispensa sólo comprendía la investigación de oficio, no la parte pública.

De gran importancia fue la fianza en el Juicio de Residencia. El otorgamiento de fianza por los funcionarios constituía el único medio eficaz que podía garantizar la efectiva aplicación de las condenas impuestas; condenas en las que además se incluía la indemnización a los agraviados.

Durante la segunda mitad del siglo XVIII se trató de implantar un medio distinto a la fianza. La Real Cédula de 30 de diciembre de 1777 estableció que las reales cajas del distrito retuvieran la quinta parte de los sueldos de los funcionarios, cuyos empleos no tuvieran anexa cobranza de reales tributos y que la suma anual de su salario llegase a la cantidad de ocho mil pesos. Una vez concluido el Juicio de Residencia, se devolvían las cantidades a las autoridades en caso de que fueran absueltas, en caso contrario, debían otorgar fianza como hasta entonces. La vigencia de esta legislación fue breve, en 1795 se derogó.

La Residencia debía ser realizada en el lugar donde el funcionario desempeñó su cargo, su permanencia sería por el plazo fijado por la ley, y en ella tenía la posibilidad de designar a un procurador.

El juicio se publicaba por medio de edictos; el pregón, persona encargada de hacerlo cumplía dos funciones: daba a conocer la existencia del juicio, e indicaba el momento a partir del cual comenzaban a contarse los términos establecidos en la Cédula de Comisión. Si la residencia recaía en funcionarios con autoridad en varias provincias, se leían los edictos en las principales, aunque en la práctica sólo se hacía en la cabecera del Distrito.

A partir de la fecha de publicación se abría el procedimiento. El juez comenzaba con investigaciones para determinar cuales serían los funcionarios cuya dependencia jerárquica correspondía del residenciado (principal), que también serían sometidos al Juicio de Residencia.

Para poder proceder contra los funcionarios subordinados al residenciado, el juez pedía al exmagistrado o a su apoderado una lista de sus criados o allegados; al Cabildo una relación certificada de los alcaldes, regidores, alcaldes de la hermandad, escribanos, y demás ministros ejecutores y de justicia que desempeñaron sus funciones durante el gobierno del residenciado; y a la Escribanía de Gobierno, la nómina de las personas que hubieran ocurrido en la visita del Distrito a la reducción o repartición de indios, jueces de comisión y cualquier ministro de justicia o Hacienda designados por el residenciado. Se registraba el título o títulos del funcionario en los autos junto con la certificación del día de su publicación o toma de posesión; la medida fue con el fin de precisar el empleo desempeñado y el periodo de su ejercicio.

Durante la etapa de investigación el juez podía valerse de cualquier medio que estuviera a su alcance para investigar la conducta del residenciado, (informes de diferentes organismos oficiales, testimoniales, documentales públicas o privadas, etc).

La prueba mas utilizada en el juicio fue la testimonial. El juez redactaba un interrogatorio para examinar a los testigos del caso. Los interrogatorios



provenían de modelos de libros de práctica forense, o los empleados en anteriores residencias del mismo Distrito. Existía la conveniencia de incluir preguntas que pudieran ayudar al mejor conocimiento del juicio, además de que algunas preguntas se hacían por mandato expreso de la ley. Se procuraba que la declaración del testigo fuera con total libertad, en caso de temor fundado de que fuera presionado por el residenciado, el testigo podía ser mandado a lugar distinto al del juicio.

El Juez tenía como obligación verificar que los testigos no fueran enemigos del residenciado, para lo cual serían repreguntados hasta que dieran razón suficiente de sus dichos. Se les negaba la calidad como testigos a los enemigos capitales del residenciado, a los presos y condenados por este, el procurador de los capitanes y al que solicitó la residencia. El número de testigos era en razón al criterio adoptado por el juez del conocimiento o las Audiencias de los distritos donde se practicaban los juicios. Se pretendía que los testigos fueran de distintas clases sociales para que se tuviera un verdadero conocimiento de la conducta del funcionario.

Con las comprobaciones hechas, el juez redactaba una lista de cargos de los que se le daba traslado al residenciado para que presentara su defensa.

En la segunda parte del juicio se ejercía acción popular, dicha acción podía ser presentada por cualquier persona ya que no era indispensable que se tuviera un perjuicio directo por la conducta del residenciado. Para que

procediera la acción debía de otorgarse fianza suficiente por el reclamante; ya que en caso de que no se le probaran los cargos al residenciado, este sería indemnizado. Dada la importancia de la segunda etapa, esta nunca fue dispensada a funcionario alguno.

Presentados los cargos y descargos el juez dictaba sentencia. La resolución no podía modificar o revocar los actos del funcionario, esto era competencia de los superiores o sucesores del residenciado.

Dictada la sentencia con o sin apelación del residenciado o capitulante los autos eran elevados al tribunal superior para ser revisados.

La sentencia del juez de residencia debía de ser puesta al conocimiento de la Corona en los casos de: imposición de pena corporal, por suspensión o privación de oficio contra virreyes, presidentes, oidores, alcaldes del crimen, fiscales o gobernadores de las principales provincias americanas, en estos casos el monarca proveería lo mas conveniente al caso. Las penas mas comunes fueron la multa, inhabilitación temporal o perpetua, el destiempo y muy esporádicamente el traslado.

Los tribunales de segunda instancia sufrieron cambios con el tiempo. Al principio la resolución definitiva era dictada en España. Posteriormente, con la creación de las Audiencias de Indias la labor se dividía entre el Consejo y Cancillerías americanas.

La carga de trabajo y el rezago ocasionó que el Consejo sólo examinara las residencias de gobernadores y miembros de las Audiencias, las demás eran resueltas en las Audiencias de sus Distritos.

Para la determinación de la Residencia se atendía a la votación que realizaba la Sala en la que debían de existir tres votos de conformidad cuando menos. En el caso de que no se recabase la votación la causa se remitía a otros jueces con el fin de que pudieran resolver.

En los años posteriores al descubrimiento de América el término de duración del Juicio de Residencia era el mismo que el de España (treinta días), junto con estos términos existían otros de sesenta y noventa días. Al percatarse de las grandes distancias y las condiciones geográficas del Nuevo Mundo se produjeron cambios en la imposición de términos, finalmente se dejó al arbitrio de virreyes, Audiencias y Jueces de Residencia el fijarlos.

### 1.1.2 LA VISITA.-

Juicio que tenía ciertas similitudes con el de Residencia. Era la Instancia secreta en la que se investigaba la conducta de funcionarios de una provincia o región, o bien el desempeño de algún organismo público. En este juicio no se daba a conocer ni aún después de que se declaraba culpable al funcionario si se habían presentado cargos, quien los había hecho, ni cual era su contenido.

El Dr. José Trinidad Lanz Cárdenas define a las Visitas como "inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un virreinato o capitanía general, o bien, la gestión de un funcionario determinado".<sup>2</sup>

La visita podía iniciarse en cualquier momento. Había dos órganos que participaban en el procedimiento. Se tenía como instructor del juicio a la persona que se denominaba Visitador, este integraba la investigación y la remitía cerrada y sellada al Consejo de Indias para que dictara sentencia.

Con el fin de garantizar y salvaguardar la función del visitador se le solía otorgar una remuneración elevada (200, 000 maravedis al año). No podía fungir nuevamente como oidor sin que hubiera solucionado las causas de la visita.

Se establecieron dos tipos de visitas: la ordinaria, que era girada por un oidor de las audiencias en toda su jurisdicción territorial, y la extraordinaria, que era decretada por el Consejo de Indias en el momento que lo estimaban oportuno.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>2</sup> Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La Contraloría y el Control Interno en México, Antecedentes Históricos y Legislativos*, México, 1987, FCE-SECOTEF. Pág. 56.

En la visita los funcionarios permanecían en sus cargos, diferencia con la Residencia en la que debían abandonarlos. Existieron funcionarios que sólo podían ser juzgados por la Visita, un ejemplo de estos fueron los miembros del Consejo de Indias.

A comparación de la Residencia, en la Visita no existió recurso alguno con el que se impugnara la sentencia, aún en el caso de que contuvieran condenas de privación perpetua del oficio o pena corporal.

## **1.2 ÉPOCA INDEPENDIENTE.-**

### **1.2.1 CONSTITUCIÓN DE 1814.-**

Por las virtudes del Juicio de Residencia, este logró tener un extraordinario recibimiento en la Constitución de Apatzingán.

La inclusión del Juicio de residencia en la Constitución de Cádiz de 1812 originó que esta fuera el antecedente inmediato de la Constitución de 1814.

Se determinó la creación de un Tribunal de residencia, este debía conocer "privativamente de las causas de esta especie pertenecientes a los

individuos del Congreso , a las del Supremo Gobierno y las del Supremo Tribunal de Justicia”.

El procedimiento fue casi el mismo al establecido en el Juicio de Residencia de la Colonia, podía ser entablado contra titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia, y en general todo empleado público. El Juicio se iniciaba una vez concluido el cargo por el funcionario.

Se mantuvo el plazo que se daba a la población para que presentaran sus quejas, además, siguieron teniendo vigencia los fines de la Residencia Colonial, la protección de los derechos fundamentales y la sanción al funcionario responsable. 3

El artículo 227 estableció la facultad del Tribunal de Residencia de conocer de la comisión de delitos por parte de diputados. El artículo 59 sometía a los diputados al juicio de residencia, esto en la parte tocante a la administración pública de su cargo; también podían ser acusados por el delito de herejía, los de apostasía, por los del Estado, ineficiencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

*3 El artículo 196 de la Constitución de 1814 estableció como 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 y fiscales del mismo Supremo Tribunal; en las del 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"*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En lo tocante al Supremo Congreso, el artículo 228 de la Constitución de Apatzingán determinaba la causa en los integrantes del Supremo Congreso, de encontrarse procedente esta, se remitiría al Tribunal de Residencia quien resolvería en definitiva el asunto.

Los miembros del Supremo Gobierno serían responsables por infringir lo establecido en el artículo 166 de la Constitución; esto es, el relativo al derecho de todo ciudadano arrestado a ser remitido dentro de las siguientes cuarenta y ocho horas del acto que lo privó de su libertad ante el tribunal correspondiente.

### **1.2.2 CONSTITUCIÓN DE 1824 .-**

En lo relativo al Régimen de Responsabilidad, la Constitución de 1824 recogió los principios de la Constitución de los Estados Unidos; esta a su vez asimiló al Impeachment del Derecho Inglés.

El jurista inglés Hallam define al Impeachment como: "una solemne acusación contra cualquier individuo hecha por la Cámara de los Comunes, ante la barra de la Cámara de los Lores" 4

4 Morales Paulín, Carlos A., Derecho Burocrático, Editorial Porrúa, México, 1995, pág. 351

Como lo muestra la definición del abogado inglés, esta acusación podía dirigirse a toda persona, aun sin tener el carácter de funcionario público; este fue el caso del primer Impeachment del que se tenga registro; el cual se realizó en 1376 en contra de Lord Lamiter consejero privado del rey y de Richard Lyons comerciante; la sentencia para el primero fue la separación de su cargo, condena a prisión y el pago de una multa. Esta resolución contuvo en sus puntos resolutivos los efectos que se guardan de los cuatro tipos de responsabilidad de los servidores públicos en México.

Posterior a la sentencia, Lord Lamiter consiguió por medio del Rey su absolución, este acontecimiento motivó a que la Cámara de Comunes estableciera que en lo sucesivo toda persona que se encontrara culpable en el Impeachment quedara privada para desempeñar tareas del Estado. Surge así la inhabilitación, figura que tendría un verdadero establecimiento con posterioridad a la muerte del Rey Carlos I, quien fue juzgado por el parlamento por los cargos de tirano, traidor, homicida y enemigo público del Commonwealth y que fuera condenado a la guillotina. La conmoción pública y los excesos en el gobierno inglés ocasionó que se implantara como máxima sanción la inhabilitación.

La figura del Impeachment fue incorporada al Derecho Norteamericano en el Plan de Carolina del Sur. El artículo 1, sección 2ª, punto 5 de la Constitución Norteamericana, fijó el procedimiento con la Cámara de representantes como parte acusadora y el Senado como juzgador.



En la Constitución Federal de los Estados Unidos el Impeachment fue establecido a todos los funcionarios civiles con excepción de los miembros de las fuerzas armadas y los del Congreso quienes serían juzgados por sus respectivas Cámaras. A diferencia del régimen norteamericano, el Impeachment inglés podía ser encauzado a todo ciudadano del país. <sup>5</sup>

El punto 7º de la sección 3ª, del artículo I, de la Constitución Estadounidense, determinó que los fallos del Impeachment tendrán como único efecto la destitución del cargo e inhabilitación para ocupar cargo de honor o de confianza a sueldo de los Estados Unidos, el convicto quedaba sujeto a acusación, juicio, sentencia y castigo conforme a la ley.

Con la eficacia del régimen de responsabilidad norteamericano y las semejanzas en la forma de gobierno entre Estados Unidos y México, la Constitución de 1824 dejó de lado la influencia de la Constitución de Cádiz y recibió de forma plena al sistema norteamericano.

*5 El artículo 11, sección IV de la Constitución de los Estados Unidos señala de forma textual: "El presidente, vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán removidos de sus cargos, cuando sean acusados y convictos, en juicio político, en traición, cohecho y otros crímenes o delitos".*

La Constitución de 1824 en su artículo 164, estableció la obligación del Congreso de dictar todas las leyes y decretos que fueren conducentes a fin de que se hiciera efectiva la responsabilidad de los que infrinjan la Constitución o el acta constitutiva. Este deber no fue cumplido por el constituyente, ya que fue hasta 1870 cuando se promulgó la primera Ley sobre responsabilidades, ley que se entiende derivaba de la Constitución de 1857 y no de la de 1824.

La constitución de 1824 dispuso como facultad del Congreso, el conocer de los procesos que se presentaran por las faltas y delitos de los más altos funcionarios del Pacto Federal.

El artículo 38 facultó a cualquiera de las Cámaras para que erigidas en Gran Jurado conocieran de la imputaciones hechas:

- A) Al Presidente de la Federación por incurrir en los delitos de traición contra la independencia nacional, la forma de gobierno y cohecho cometidos durante su mandato. Además, por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores o diputados, o a que estos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en la Constitución, o impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.

- B) A los miembros de la Suprema Corte y a los Secretarios de despacho por cualquier delito cometido durante el tiempo de su encargo.
  
- C) A los Gobernadores de los Estados, por infracciones cometidas a la Constitución y leyes federales, por inobservancia a las instrucciones del Ejecutivo Federal que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución, por incumplimiento de las Leyes generales de la Unión, así como por la promulgación de leyes o decretos de las autoridades locales cuyo contenido sea contrario a la Constitución o leyes secundarias.

La resolución con que resolvía el Gran Jurado tenía como fin suspender del cargo al presunto responsable y ponerlo a disposición de la Suprema Corte de Justicia.

En relación a los Diputados y senadores, estos serían juzgados por sus respectivas Cámaras tanto dentro de su periodo como dos meses después de concluido. Hecha la Declaración de Procedencia por las dos terceras partes de la Cámara, la Corte Suprema de Justicia conocería del caso.

El Presidente de la República con fundamento en el artículo 110, fracción XX, de la Constitución de 1824 podía "... suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar de la mitad de su sueldo por el mismo tiempo a los

empleados de la federación, infractores de sus ordenes o decretos; y en los casos que crea debe formarse causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al Tribunal respectivo". De este artículo se desprenden los antecedentes de la responsabilidad administrativa, también conocida facultad disciplinaria, pues como lo expuso el maestro Teodosio Lares: " Todos los agentes del poder ejecutivo, de cualquier carácter que sean, se hallan sujetos a los actos de disciplina que el gobierno puede ejercer en cada uno de ellos". <sup>6</sup>

### 1.2.3 CONSTITUCIÓN DE 1857.-

Con el establecimiento de responsabilidad a un número reducido de servidores del gobierno y con un enfoque de naturaleza penal y política, la Constitución de 1857 dejó de lado la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

El Título IV de esta Constitución sólo incluyó la responsabilidad de altos funcionarios de la federación y Gobernadores de las Entidades Federativas únicamente en delitos, faltas, omisiones oficiales y delitos comunes, consecuentemente no se preocupó por legislar la responsabilidad de los demás empleados de la Federación.

<sup>6</sup> Lares Teodosio, *lecciones de derecho administrativo, primera reimpresión, México, 1978, UNAM, Pág. 53.*

El artículo 103 de esta Constitución establecía de forma textual: "Los diputados del Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas 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 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". En relación a los delitos comunes y oficiales, la Constitución de 1857 siguió la vertiente de la de 1824. Por lo que hace a las faltas oficiales, estas no fueron reguladas por leyes secundarias con excepción del contexto penal. 7

Cabe destacar que de forma peligrosa el artículo 72 fracción XXIX y 85 fracción II de la Constitución otorgaron facultad al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal de remover libremente a sus empleados. Las causales de remoción nunca fueron incorporadas al texto Constitucional.

*7 Por reforma del 13 de noviembre de 1874, el artículo 103 incluyó como sujeto de responsabilidad a los Senadores, en iguales condiciones a las establecidas para los diputados. Además se agregó como requisito previo "el desafuero" para proceder penalmente en contra de altos funcionarios con protección constitucional.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### **1.2.4 LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE 1870.-**

También conocida como "Ley Juárez", fue el Primer ordenamiento reglamentario expedido en el México Independiente que derivó de la Constitución de 1857.

La confusa composición del contenido de esta Ley hizo que las responsabilidades ahí contempladas (administrativa, política y civil) aparecieran de forma oscura, prueba de ello fue el establecimiento de delitos oficiales, delitos comunes y faltas; todos ellos producto de la traspolación del lenguaje del entonces en vigor Código Penal a la multitudada ley. Señaló como sujetos de responsabilidad a los enumerados en el artículo 103 de la Constitución de 1857 (Diputados, Senadores, individuos de la Suprema Corte, Secretarios del Despacho, Gobernadores de los Estados y el Presidente de la Republica).

Precisó como delitos oficiales: ataques 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 y cualquier infracción grave a la Constitución o a las leyes federales. La sanción consistía en destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de cinco a diez años.

Los primeros bocetos de lo que hoy conocemos como responsabilidad administrativa estuvieron contenidos en los artículos 2º, 3º, 5º y 6º de esta ley. En el artículo 2º se define a la falta oficial como la infracción leve o de poca importancia cometida en contra de la Constitución o leyes federales, su sanción fue la suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años.

Se incorporó como infracción la omisión en el desempeño de funciones oficiales, consistente en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos; la sanción que se estableció fue la inhabilitación de uno a seis años para desempeñar cargos públicos.

Esta ley desarrollaba el procedimiento conforme a lo dispuesto en los artículos 103 y 104 Constitucionales, distinguiendo un procedimiento en caso de delitos oficiales, y otro para delitos comunes. En el primer caso, la Cámara de Diputados hasta el año de 1874 actuaba como Jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia. A partir de 1875, cuando se conformó el sistema bicameral, el jurado de sentencia se integró por la Cámara de Senadores.

Además de los procedimientos anteriores, se estableció el procedimiento para las faltas y omisiones oficiales, la única diferencia con el establecido en los delitos oficiales fue que el Jurado de acusación sólo decretaba la culpabilidad o

no del funcionario; al Jurado de Acusación correspondía únicamente imponer la pena por la culpabilidad ya declarada.

La resolución del jurado de acusación en los casos de delitos, faltas, u omisiones oficiales, debía considerar una solicitud de procedencia por la comisión de delitos comunes, la que en caso de considerarse conducente ponía al inculpado a disposición de los tribunales competentes. A lo anterior se podía agregar una declaración que otorgaba al Estado y a los particulares expedito derecho de acudir ante los tribunales ordinarios, para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria por los daños y perjuicios causados por el funcionario.

### **1.2.5 LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN DE 1896**

El Presidente Porfirio Díaz expidió la segunda ley de la materia el 6 de junio de 1896, la "Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal", como dato curioso debe hacerse notar que la Ley Juárez estuvo vigente de forma simultánea con esta ley hasta el 21 de febrero de 1940; la razón fue que al entrar en vigor esta última no abrogó a su antecesora.

La Ley de Responsabilidades de Funcionarios de 1896 regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos



funcionarios federales, además, reconocía la responsabilidad por delitos, faltas, omisiones oficiales y delitos comunes en los mismos términos que la Ley de 1870.

Regulaba en un capítulo específico el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, permitía además que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la "Declaración de Inmunidad" para suspender la sustanciación del juicio en su contra; este procedimiento podía finalizar con la declaración de procedencia o la negativa de la misma dentro de la propia Cámara de Diputados como Gran Jurado.

Se previó la Declaración de Incompetencia que se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente a la que gozó de fuero.

Por lo que hace a los delitos, faltas y omisiones oficiales, se establecieron los procedimientos ante el Jurado de Acusación y de Sentencia. Esta ley no especificó los delitos oficiales, lo prudente para el caso fue que se remitió a los Códigos Penales de 1872 y 1929.

De lo anterior se hace notar que se siguió con la proyección en materia política y penal sin que el Derecho Disciplinario tuviera la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.

funcionarios federales, además, reconocía la responsabilidad por delitos, faltas, omisiones oficiales y delitos comunes en los mismos términos que la Ley de 1870.

Regulaba en un capítulo específico el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, permitía además que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la "Declaración de Inmunidad" para suspender la sustanciación del juicio en su contra; este procedimiento podía finalizar con la declaración de procedencia o la negativa de la misma dentro de la propia Cámara de Diputados como Gran Jurado.

Se previó la Declaración de Incompetencia que se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente a la que gozó de fuero.

Por lo que hace a los delitos, faltas y omisiones oficiales, se establecieron los procedimientos ante el Jurado de Acusación y de Sentencia. Esta ley no especificó los delitos oficiales, lo prudente para el caso fue que se remitió a los Códigos Penales de 1872 y 1929.

De lo anterior se hace notar que se siguió con la proyección en materia política y penal sin que el Derecho Disciplinario tuviera la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.

## 1.3 ÉPOCA CONTEMPORÁNEA

### 1.3.1 CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.-

A partir del 10 de mayo de 1917 inició su vigencia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que rige actualmente. En su texto original, particularmente en su título IV, estableció las bases de la "Responsabilidad de los funcionarios públicos", responsabilidad que sólo comprendió a altos funcionarios, sin que hasta ese momento se incluyera a los demás empleados de la Federación. Los artículos 108 al 114, relativos al Título IV, nunca hicieron referencia a la responsabilidad de carácter administrativo o disciplinario, únicamente regularon lo correspondiente a delitos comunes y oficiales de los funcionarios públicos. Las faltas u omisiones oficiales que podían identificarse como responsabilidades administrativas no se precisaron, su contenido se dejó a cargo de leyes secundarias. 8

8 El artículo 108, en su texto original decía: "Los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los magistrados 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, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Por reformas de 1928 y 1944 del párrafo sexto del artículo 11 Constitucional se estableció una situación especial que en su parte conducente decía: "el presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y de los Jueces del orden común del Distrito Federal y de los Territorios. En estos casos, si la Cámara de Diputados primero y la de Senadores después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido y se procederá a nueva designación".

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Fue hasta el 28 de diciembre de 1982 cuando se transformó el contenido del título IV de la Constitución para dar lugar a un sistema integral de responsabilidades de todos los servidores públicos de la Federación.

### **1.3.2 LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1940.-**

En términos del 5º párrafo del artículo 11 de la Constitución Federal de 1917, el Congreso de la Unión debía expedir "... a la mayor brevedad, una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales...", fue hasta el 30 de Diciembre de 1939, 22 años después, cuando se cumplió con la elaboración de la Ley de Responsabilidades reglamentaria de la Constitución de 1917. Su publicación fue el 21 de febrero de 1940 en el Diario Oficial de la Federación, y a partir del día siguiente inició su vigencia.

En dicha legislación se reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, además, se integró la Declaración de Procedencia (desafuero) por la Cámara de Diputados, en el caso de la comisión de delitos comunes cometidos por altos funcionarios.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En su artículo primero prescribió en términos generales la existencia de responsabilidades de los agentes públicos. <sup>9</sup> Señaló como sujetos de la ley a los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales.

La Ley determinó como altos funcionarios al Presidente de la República, Senadores, Diputados del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Autónomo, el Procurador General de la República, Gobernadores y Diputados de las Legislaturas Locales.

Las faltas oficiales fueron definidas como las infracciones a la Constitución y a las leyes federales no señaladas como delitos, su sanción fue la suspensión del cargo de uno a seis meses.

*9 Art. 1º.- "Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño del cargo que tengan encomendado, en los términos de la ley de las leyes especiales a que se refiere"*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En relación a los delitos oficiales, aunque no se definieron, se hizo un listado de los imputables a los altos funcionarios: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno republicano representativo federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de garantías individuales, cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, 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 y las omisiones de carácter grave en los términos del caso anterior.

10

Respecto a los demás funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorio Federales, en 72 fracciones se enumeraron de forma casuística, diversas conductas que se tipificaron como delitos, en 11 fracciones se señalaron las sanciones aplicables a cada uno de los casos enunciados, las cuales iban desde la destitución e inhabilitación de dos a seis años, penas pecuniarias y la privación de libertad hasta por 12 años.

*10 A los Gobernadores y diputados de los estados se les designó como responsables en su calidad de auxiliares de la Federación, como sanciones por la comisión de los delitos oficiales se estableció la destitución del cargo o del honor de que se encuentre investido y la inhabilitación de cinco a diez años.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Se consignaron cinco procedimientos diferentes; dos respecto de altos funcionarios, esto en base a la naturaleza de los delitos de que se tratará; 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.

Tratándose de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios estableció el Juicio Político en el que la Cámara de Diputados actuaba como Jurado de Acusación y la de Senadores como Jurado de Sentencia. En relación a los delitos del orden común, la Cámara de Diputados debía erigirse en Gran Jurado para dictaminar la declaración de procedencia; en caso de que fuera procedente, este quedaba separado de su cargo y sujeto a la jurisdicción de los tribunales comunes. El funcionario podía solicitar a la Cámara la Declaración de Inmunidad, la Secretaría de la Cámara podía si lo estimaba conducente girar oficio al Juez o Tribunal a fin de que suspendiera la sustanciación del juicio.

En el caso de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios, el procedimiento debía iniciar en forma ordinaria. Una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público, acusado y defensor, el Juez debía remitir el expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y Territorios Federales para que dictara sentencia.

Respecto a la remoción de los funcionarios Judiciales, Ministros de la Suprema Corte, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Jueces del orden común, el Presidente de la República podría solicitar ante la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta; en conciencia debía resolver la Cámara y si consideraba que procedía la petición, la turnaría a la Cámara de Senadores para la resolución del caso.

### **1.3.3 LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1980.-**

En fecha 4 de enero de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación. En su segundo artículo transitorio derogó la Ley de 1940. La nueva Ley continuó en términos generales con el sistema de responsabilidades que habla estado vigente hasta la fecha, de igual manera, subsistieron las deficiencias existentes en materia de responsabilidad administrativa.

La ley se ocupó en gran parte de su contenido a la regulación de los delitos comunes y oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos.

En su artículo 1º, se estableció responsabilidad a los funcionarios en razón a delitos comunes, delitos y faltas oficiales; los dos primeros de



naturaleza penal caen fuera del ámbito disciplinario, aunque en el caso de los delitos oficiales, estos sólo podían ser cometidos por funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal durante su encargo o con motivo del mismo que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

11

No obstante la denominación de delitos oficiales se estableció un procedimiento distinto cuando se trataba de altos funcionarios, en este caso lo conducente era el Juicio Político mediante la acusación de la Cámara de Diputados ante el Senado erigido como Gran Jurado.

En el caso de los demás funcionarios y empleados de la federación cuya actuación afectara los intereses públicos o su buen despacho se estableció un procedimiento estructurado en dos fases, la primera se tenía ante un Juez Penal hasta la formulación de conclusiones, la segunda, ante un Jurado Popular denominado Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

*11 Esta ley consideraba como un perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho: 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 usurpación de funciones, 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, omisiones de carácter grave, en términos de la fracción anterior, violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales, y en general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.*

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

El artículo 4º de esta ley definió las faltas oficiales como aquellas infracciones en que incurrieran los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al buen funcionamiento de las instituciones y del gobierno. Estableció como sanción la amonestación, la suspensión del cargo de uno a seis meses, o inhabilitación hasta por un año en el caso que se tratara de funcionarios con fuero. En el caso de los demás funcionarios y empleados de la Federación dispuso que se remitiera a lo establecido en las leyes y reglamentos respectivos; por lo que al igual que en la ley anterior sólo se estableció un procedimiento en materia penal omitiendo incluir el correspondiente a la responsabilidad administrativa.

## **CAPITULO 2**

### **LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE.-**

#### **2.1 REFORMA A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN EL AÑO DE 1982.**

Al asumir la presidencia de la República, el Lic. Miguel de la Madrid envía en el mes de diciembre de 1982 una iniciativa de reformas al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que en su exposición de motivos señalaba:

“La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira. Pero el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad, y los intereses nacionales. Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral, de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social.”

Con la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la creación de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, la reforma al Título Décimo del Código Penal, la incorporación del daño moral en el Código Civil y la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se pretendió concretar el marco

jurídico para la renovación moral de la sociedad y proscribir por este conducto la corrupción en el sistema político mexicano.

El 28 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformas cuyo objetivo primordial fue el de "renovar las bases legales para prevenir y sancionar la corrupción en el servicio público." Las reformas se llevaron en el Título Cuarto (arts. 108 al 114), así como en los artículos 22; 73 fracción VI base 4°; fracción V; 76, fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución.

Las reformas al Título IV de la Constitución no llevaron grandes cambios por lo que se refiere a las responsabilidades política, civil y penal; en cuanto a la responsabilidad administrativa, su reglamentación se dio de forma integral.

El Título IV Constitucional cuya denominación es "las responsabilidades de los servidores públicos", término que fue el indicado, esto en virtud de las deficiencias en el manejo de los conceptos funcionario y empleado con los que en la época independiente reiteradamente se acostumbraba usar, acogió las cuatro responsabilidades de los servidores públicos. <sup>12</sup>

*12 "El calificativo de funcionarios y empleados sólo determinaba jerarquía interna en el quehacer público, no mostraba la relación con la sociedad civil como sí lo hace la categoría de servidores públicos".*



El artículo 108 Constitucional establece con la calidad de servidores públicos a: “los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”. Por otro lado los gobernadores, diputados y magistrados de los tribunales de los estados también son sujetos de responsabilidad por violación a la Constitución, a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales;

El artículo 108 es el fundamento constitucional de la responsabilidad de los servidores públicos. En el concepto de servidor público se incluyó a toda persona que realice una actividad para el Estado, sin importar la denominación u origen del nombramiento, elección o designación en cualquiera de los tres poderes federales o del Distrito Federal.

El artículo 109 hizo desaparecer la confusión terminológica surgida por las acepciones “delitos, faltas oficiales y delitos comunes”, estableciendo con claridad las causas, las instancias y las vías correspondientes para cada tipo de responsabilidad.

Este artículo concede al Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados para que dentro del ámbito de sus respectivas competencias expidan las leyes de responsabilidades de sus servidores públicos.

En la fracción III del artículo en comento, se determina la aplicación de sanciones administrativas por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su cargo los servidores públicos; además, establece procedimientos autónomos para la aplicación de sanciones, en los que no se podrá imponer dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

El artículo 113 de nuestra Carta Magna condiciona la incorporación a las leyes sobre responsabilidad administrativa, de obligaciones que salvaguarden la “legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia” en el desempeño de los empleos o cargos conferidos. Establece como sanciones, además de las que se incorporen en las leyes de responsabilidad administrativa a la suspensión, destitución, inhabilitación, y la sanción económica establecida de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable, y los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, relativas a la fracción III del artículo 109 Constitucional; las que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Por último, el artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su tercer párrafo establece la incorporación a las leyes de responsabilidad administrativa de los casos de prescripción. Su inclusión atiende a la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace mención la multicitada fracción III del artículo 109. En los casos en que dichos actos u omisiones fuesen graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

En conclusión, el procedimiento administrativo es autónomo del político y del penal, ofrece las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16, sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable como en el caso de la vía penal, no está sujeto en consecuencia a los requisitos procesales del mismo, además, ofrece más de una vía para que por una misma conducta u omisión del servidor público se siga procedimiento, amén de que las sanciones aplicadas sean de distinta naturaleza.

En lo que concierne a los artículos 109 en sus fracciones I, II y III, párrafos segundo y tercero, 110, 111, 112 y 114 en sus párrafos primero y segundo de la Constitución Federal, no son objeto de estudio en virtud de que regulan lo relativo a las responsabilidades política, penal y civil de los servidores públicos.

## **2.2 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE 1982.**

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es el ordenamiento que surgió de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Título IV en el año de 1982. Esta nueva legislación abrogó a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados expedida en 1980. Su publicación se dio en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1982, entrando en vigor el día siguiente a su publicación.

En su exposición de motivos reconocía la necesidad de renovar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos a fin de exigir de manera fácil, práctica y eficaz el cumplimiento de obligaciones de los funcionarios, así como para hacer exigibles dichas responsabilidades de manera acorde con el Estado de derecho, ya que la corrupción y diversas irregularidades en la conducta de los servidores públicos produjeron perjuicios severos a la moral pública de la sociedad mexicana.

Por Decretos del 20 de Diciembre de 1990, julio de 1992 y 22 de noviembre de 1993 se insertaron diversas reformas a la Ley para quedar como nos rige en la actualidad.



La ley consta en este momento de 93 artículos, 4 transitorios y cinco títulos. El primero es el relativo a las disposiciones generales (arts. 1-4), el segundo al procedimiento ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia ( 5-45), el tercero referente a la responsabilidad administrativa (46- 78), el cuarto del registro patrimonial de los servidores públicos (79-90), y el quinto relativo a las disposiciones aplicables a los servidores públicos del Organo Ejecutivo del Distrito Federal (91-93).

En lo relativo a la responsabilidad administrativa, el objetivo de la ley fue el de reglamentar:

Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público.

Las obligaciones en el desarrollo del cargo conferido.

Las autoridades competentes.

El procedimiento administrativo.

Las sanciones administrativas.

Los recursos administrativos.

Para entender mejor la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la misma responsabilidad administrativa se estudiarán por separado cada uno de estos elementos.

## 2.2.1 VALORES DE LA FUNCION PUBLICA.-

La responsabilidad administrativa o también conocida como disciplinaria no ha sido definida por la legislación, dicha tarea ha sido arropada por diversos juristas.

Rafael Martínez Morales, señala respecto a la responsabilidad administrativa como los: "actos u omisiones que vayan en detrimento de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben desempeñar sus empleos, cargos o comisiones los servidores públicos ...".<sup>13</sup>

Guillermo Haro Belchez refiere como responsabilidad administrativa a "la consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observados en el servicio público".<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Martínez Morales, Rafael. Derecho Burocrático. Diccionario jurídico Harta. Volumen 5. 1997, pág. 91.

<sup>14</sup> Haro Belchez, Guillermo. El régimen disciplinario en la función pública. Editorial LAPEM. MEXICO, 1993, Pág. 42.

Por último, Carlos A. Morales Paulin define a la responsabilidad administrativa como aquella fundada en un poder o facultad disciplinaria, generalmente consustancial al superior jerárquico, este le impone a un subordinado una sanción, ya sea correctiva o expulsiva, como resultado de la conculcación de los deberes inherentes al cargo, produciendo con ello un daño a los fines institucionales".<sup>15</sup>

En conclusión, la responsabilidad administrativa debe entenderse como el incumplimiento por parte del servidor público, de las obligaciones relativas al ejercicio de su actividad.

El artículo 109 fracción III y 113, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponen que las leyes de responsabilidad administrativa de los servidores públicos deberán determinar las obligaciones a su cargo, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de funciones, empleos, cargos y comisiones.

Es conveniente hacer notar que en la iniciativa de reforma al Título IV de la Constitución Federal se plantearon como valores, la "legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia".

<sup>15</sup> Morales Paulin, Carlos A. Derecho Burocrático, Editorial Porrúa S.A., México, 1995, Pág. 344.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El Congreso de la Unión determinó cambiar el de honestidad por honradez y el de eficacia por el de eficiencia. Aunque en el Dictamen de la Cámara de Senadores no se hizo referencia alguna al cambio en la incorporación de los valores, este cambio fue correcto ya que el valor economía sólo debe señalarse en relación a los resultados y no a la actuación del servidor público; de igual manera el cambio de eficacia por eficiencia obedece a que la eficacia es un concepto relativo a los resultados de una actividad y no a la conducta del sujeto.

Por Legalidad debe entenderse el desarrollo de la función pública basada en la ley, ámbito de acción que corresponde en strictu sensu desarrollar su actuación el servidor público, esto es, el funcionario debe realizar su actividad siempre a lo establecido en la ley, independientemente de su efecto en la esfera jurídica del gobernado.

La Honradez es aquel valor de la función pública en el que la actuación del servidor público debe desarrollarse con rectitud y probidad en el desempeño de su cargo, es el desarrollar su actividad de acuerdo a los más altos principios éticos.

Debe entenderse por Lealtad, la entrega a la institución o dependencia en que presta sus servicios el servidor público preservando y protegiendo los intereses públicos.

La Imparcialidad entendido desde el ámbito de la función pública, es la no concesión a persona alguna de beneficios o privilegios por parte del servidor público, amén de las atribuciones y facultades que tiene con este carácter.

Por último, la eficiencia es la correcta utilización de los recursos del Estado evitando su desperdicio, ociosidad o desaprovechamiento por su inadecuada aplicación, lo cual conlleva un perjuicio para la sociedad.

## **2.2.2 OBLIGACIONES EN EL SERVICIO PÚBLICO**

En cumplimiento al mandato Constitucional, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 47, estableció 24 fracciones. Dicho numeral contiene las obligaciones en el servicio público encaminadas a concretizar los valores fundamentales de la función pública. Este artículo de forma textual establece:

Art. 47.- "Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones ...

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;"

Si en el ejercicio de la función pública no se cumple con la máxima diligencia, y el acto u omisión implica abuso o ejercicio indebido del cargo, no solamente el servidor público infringirá una disposición administrativa, sino que incurre en el delito de abuso de autoridad previsto en el artículo 215 del Código Penal Federal, así como con lo establecido en el artículo 44, fracción I, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. <sup>16</sup>

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";

Los manuales de procedimiento elaborados por las dependencias del sector público, con el apoyo generalmente de las Unidades de Organización y Métodos, así como los reglamentos interiores y leyes orgánicas, son los documentos que precisan las funciones de cada departamento, oficina, etc. Por tanto si se quiere verificar si se cumple con el cargo conferido, basta revisar tales documentos.

*16 I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiado, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamento respectivo.*

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, ..."

El incumplimiento de esta fracción, aunado a la sanción que se le imponga al servidor público, es una causa para demandar la terminación de los efectos del nombramiento, lo anterior se funda en lo establecido en el artículo 46, fracción V, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: "por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo".

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 respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;"

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La inobservancia de este precepto es también motivo para demandar los efectos del nombramiento, de conformidad con el artículo 46, fracción V, Inciso G de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado: “Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores”

VIII. “Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba”;

IX. “Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa; ...”

De la interpretación de esta disposición, se entiende que el servidor público no está sujeto a ningún tipo de sanción administrativa, esto en virtud de que si concluyó el periodo para el que se le designó, ya no tiene en ese momento la calidad de servidor público, y por tanto no le es atribuible sanción administrativa alguna, en todo caso su conducta configura el delito de ejercicio indebido de servicio público previsto en el artículo 214 del Código Penal Federal.

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 del sueldo y otras percepciones ...”

Surge aquí la confusión, en virtud de que se cree que el titular tiene obligación de autorizar los lapsos a que se refiere la fracción como si se tratara de un permiso o licencia. La autorización que se conceda, será en casos excepcionales y siempre que hubiere causa justificada. Sirve de base para un mejor conocimiento de lo anterior los Reglamentos de las Condiciones Generales de Trabajo en los que se pormenoriza la regulación de licencias a los servidores públicos.

XI. “Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley 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;”

De infringirse esta fracción, el servidor público podría incurrir además en el delito de abuso de autoridad, aunque esta disposición sólo es aplicable cuando el funcionario lo hace a sabiendas de la inhabilitación.

XIII. "Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para el, 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, ..."

Siempre que obre alguna de las causas de este precepto, el servidor público deberá excusarse por escrito ante su superior jerárquico, exponiendo los razonamientos que juzgue se adecuan al caso en particular.

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, ..."

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

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;"

Esta fracción, también es una causal para rescindir la relación laboral, conforme al artículo 46, fracción V, inciso a), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: "Cuando el trabajador incurre en falta de probidad u honradez".

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, ..."

XVIII. "Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;"

La obligación del servidor público de presentar su declaración patrimonial, periodos en que debe hacerlo y hasta que niveles se debe cumplir con este requisito está contenida en el artículo 79, 80 y siguientes de la ley en comento.

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";

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..."

Precepto que se incluyó por Decreto de 20 de diciembre de 1990; en virtud de que a raíz del nacimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuando aún no llegaba al rango constitucional su establecimiento, múltiples funcionarios se negaban a informar a la institución, siempre que la misma solicitaba informes y datos relacionados con las denuncias que se le presentaban. La negativa en cuestión se pretendía fundar en que no existía la obligación legal conducente.

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

Fracción que se incorporó en virtud de que los preceptos del artículo 47 pudieran considerarse de forma limitativa, y en un caso concreto, podría alegarse que una sanción, aunque lo prevea otra disposición, no es aplicable por el hecho de no aparecer en este artículo.

XXIII. "Abstenerse en ejercicio de sus funciones y 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, ..."

Con este precepto se pretendió evitar que los servidores públicos se beneficiaran del cargo que ocupan, utilizando sus relaciones o conocimientos en detrimento de la transparencia e imparcialidad que deben caracterizar las relaciones del gobierno federal con sus proveedores, contratistas y prestadores de servicios en general.

XXIV. "Las demás que impongan las leyes y reglamentos".

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En el caso de las conductas infractoras de la responsabilidad administrativa, estas no deben limitarse a las enunciadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; esto en virtud de que se pueden encontrar en diversas legislaciones, obligaciones en el servicio encomendado a los servidores públicos ( Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentos de las condiciones generales de trabajo, reglamentos internos, acuerdos, circulares, etc.)

### **2.2.3 SUJETOS DE RESPONSABILIDAD.-**

La existencia de los sujetos pasivos y activos de la infracción disciplinaria es esencial para que esta exista. Como sujeto activo se debe entender al autor del hecho ilícito, individuo con una relación especial de sujeción derivada de su posición jurídica de servidor público, en la que ejerce el poder público. Individuo sujeto a una relación jerárquica obligado a encauzar su conducta a los principios de legalidad, honradez, eficiencia, lealtad e imparcialidad.

Si el sujeto no se encuentra en las condiciones anteriores, no podrá infringir las obligaciones a las que esta sujeto el servidor público, ya que al no participar en la relación jerárquica, no tendrá este carácter.

La calidad de sujeto pasivo recae en el ente público, puesto que con el, se establece la relación jerárquica del servidor público. Este es el encargado de conminar y ejercer la facultad disciplinaria en contra de sus empleados. Si el afectado no tuviera este carácter estaríamos en presencia de una relación entre particulares que se rige por el Derecho Civil o el Laboral, es decir, se requiere que exista una obligación de disciplina.

Para determinar quienes serán los sujetos a los que se les dará la calidad de servidores públicos, el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos remite a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 108, párrafos primero y tercero.

Se reputarán como servidores públicos:

- I. Los representantes de elección popular (con excepción del Presidente de la República);
- II. Los miembros de los Poderes Judicial Federal y del Distrito Federal (Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Consejeros de la Judicatura Federal, Magistrados unitarios y colegiados de circuito y Jueces de Distrito);

- III. Funcionarios y empleados, y en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Federal o en el Distrito Federal, y
- IV. Los servidores públicos del Instituto Federal Electoral.
- V. Los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales de justicia locales y los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales por violaciones a la Constitución y a leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos federales.

Además de los sujetos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la parte final de su artículo segundo, establece como sujetos de esta ley a quienes manejen o apliquen recursos económicos federales.

En opinión de varios tratadistas, la ley secundaria en este aspecto es considerada como inconstitucional, esto a razón de que la legislación secundaria va mas allá de lo que establece la propia Constitución.



## 2.2.4 AUTORIDADES COMPETENTES.-

Las autoridades competentes para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con fundamento en su artículo 3º son:

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión
- I bis. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- III. Las dependencias del Ejecutivo Federal;
- IV. El órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal;
- V. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- VI. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;
- VII. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- VIII. Los tribunales de trabajo, en los términos de la legislación respectiva;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

I.X. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.”

Las Cámaras de Diputados y Senadores desde el punto de vista material tienen tres funciones jurisdiccionales. El instruir juicio político en contra de los funcionarios públicos que enmarca el artículo 110 Constitucional, el conocer, investigar y resolver la responsabilidad administrativa de sus empleados y el declarar la procedencia de las denuncias penales que se interpongan en contra de los funcionarios que gozan de inmunidad procesal.

Con fecha 26 de mayo de 1995, el artículo 8º transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación derogó el artículo 3º, 51 y 79 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en lo relativo a la Competencia y sujeción de esta ley por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Ley Orgánica contempla los órganos y sistemas de control para identificar, investigar y determinar la responsabilidad administrativa de sus servidores públicos; por lo tanto, resulta ociosa su regulación por parte de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por lo que se refiere a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, esta fue creada por la inclusión del artículo 32 bis a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta dependencia en un inicio se denominó Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Entre las facultades más importantes que tiene la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo están: el expedir normas que regulen los procedimientos e instrumentos de control de la Administración Pública Federal, el requerir a las dependencias competentes la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo, la organización y coordinación del sistema de control y evaluación gubernamental, la inspección del ejercicio del gasto público federal, la instrumentación y promoción de la mejora y modernización de los sistemas administrativos de gobierno, vigilancia del cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como al apoyo y asesoramiento de los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Su facultad sancionadora se limita únicamente a lo establecido en los artículos 58, 59, 56 fracción IV y VI, 60 y 62 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las Contralorías Internas son los órganos administrativos encargados principalmente de instaurar procedimientos de responsabilidad administrativa y aplicar sanciones en el ámbito de su competencia, sin embargo estas facultades varían en razón del órgano de gobierno de que se trate. A estas unidades administrativas les corresponde en términos generales prevenir, vigilar, apoyar y sancionar mediante evaluación y comprobación la actuación del servidor público; practicar auditorías e implementar planes, programas y normas que permitan mejorar el servicio público.

El artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dispone que en las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, en las que el público pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, las que iniciarán el procedimiento disciplinario correspondiente.

No obstante que no se menciona al superior jerárquico, este cobra relevancia en términos del artículo 48 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así mismo, las contralorías internas de cada organismo público en cuanto intervienen en el procedimiento de aplicación de sanciones por responsabilidad administrativa.

En relación a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el fundamento para que conozca de la responsabilidad administrativa de sus servidores públicos radica en la fracción VIII, del artículo 3º, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dicha facultad se explicará de forma mas detallada en el capítulo IV de este trabajo de investigación.

#### **2.2.5 EL PROCEDIMIENTO.-**

De diversas formas se ha denominado al procedimiento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (procedimiento

disciplinario, procedimiento administrativo, procedimiento administrativo disciplinario). Dicha variación ha traído como consecuencia una serie de dudas al utilizar este y otros términos en el rubro de responsabilidad administrativa. Surge aquí la necesidad de crear una verdadera ciencia del derecho disciplinario, cuya misión será el estudio y sistematización de las normas, principios e instituciones, relativas a la disciplina en el ejercicio de la función pública, establecido conforme a los más altos valores, preservando el interés general.

Ha de hacerse notar que el mismo término "responsabilidad administrativa" sugiere varias acepciones, entre las que se encuentran las que utiliza la Ley de Justicia Cívica del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de junio de 1999. 17

La regulación del procedimiento disciplinario de responsabilidad se encuentra contenido en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

17. artículo 3°.-"la responsabilidad administrativa resuelta por la vía de la justicia cívica es autónoma respecto de las responsabilidades de otra índole" artículo 4°.- "son responsables administrativamente de las infracciones cívicas las personas mayores de once años que cometan las acciones u omisiones sancionadas por esta ley".

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Aún cuando en esta ley sólo existen mínimas disposiciones en relación al procedimiento administrativo disciplinario, en la mayoría de las contralorías y órganos de control se actúa en base a criterios contradictorios sustentados por el titular de la Dependencia, Secretaría de la Contraloría y Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que genera en la mayoría de los casos, actos de autoridad que no están sustentados en norma expresa que así lo disponga.

El procedimiento se inicia con la presentación de la queja o denuncia contra del servidor público, presentación que en muchas contralorías internas podrá hacerse tanto en forma escrita como oral.

Todo servidor público deberá conforme lo establece el artículo 50 de la ley referida anteriormente respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias, así como el evitar que con motivo de estas se causen molestias indebidas al quejoso. Artículo que en opinión nuestra sólo puede incumplirse por el personal de las Unidades de Quejas o Contralorías Internas, ya que son estos los servidores públicos con los que el quejoso tiene contacto para informar de las irregularidades cometidas.

Posterior a la presentación prosigue la admisión de la queja o denuncia, durante esta etapa el órgano administrativo competente deberá recabar la información necesaria, para contar con elementos suficientes que hagan posible el inicio del procedimiento disciplinario.

Las Unidades de Quejas y Denuncias o contralorías internas deberán verificar que las quejas o denuncias presentadas:

- 1.- Versen sobre irregularidades administrativas, desechando aquellas que por su naturaleza no constituyan responsabilidad administrativa.
- 2.- Que la queja en cuestión sea imputable a algún servidor público.
3. Que sea competencia de la Contraloría Interna ante la cual se presenta la queja o denuncia. Sin perjuicio de lo anterior, la unidad podrá recibir la denuncia y remitirla a la Contraloría Interna de la dependencia o entidad respectiva o a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Admitida la queja o denuncia por la Unidad de Quejas y Denuncias se iniciará la etapa de investigación. En esta etapa, se debe de investigar de forma exhaustiva la queja presentada, esto es, solicitar del quejoso los elementos probatorios necesarios para acreditar el incumplimiento de las obligaciones por parte del servidor público, el solicitar a otras dependencias u otros órganos administrativos la información necesaria para esclarecer los hechos, dar oportunidad al servidor público presunto responsable para que aporte las probanzas que estime convenientes para su defensa, así como el allegarse de todo elemento que dilucide los hechos motivo de la queja.

Con fundamento en el artículo 61 de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos y conforme a los principios de seguridad y certeza jurídica, las Contralorías Internas deberán dejar constancia de las actuaciones y diligencias que realicen.

Con la presentación de la queja se le debe de prevenir al quejoso para que en el procedimiento se conduzca con verdad, ya que con su conducta podría infringir lo establecido en el artículo 247 del Código Penal Federal, relativo a falsedad en declaración judicial.

Durante la etapa de investigación, la Contraloría Interna citará a audiencia al servidor público presunto responsable en términos de lo establecido en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a esta audiencia deberá asistir un representante de la dependencia en que labore el servidor público.

En el citatorio se le hará saber al presunto responsable las responsabilidades que se le imputan, el lugar, día y hora que tendrá verificativo dicha audiencia, el derecho que tiene de ofrecer pruebas y formular alegatos y el derecho que tiene de comparecer por medio de defensor. Entre la fecha de citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.



En relación a la notificación del servidor público para que comparezca a la audiencia, de pruebas y alegatos, dicho acto jurídico tiene plena relevancia para el procedimiento. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ha sido omisa en la substanciación del mismo, es el caso que conforme lo establece el artículo 45 de manera textual: "En todo lo que fuese omisa la ley en relación al procedimiento y en la apreciación de pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales", cabe hacer la mención de que el artículo en comento está incluido en el Título II relativo al "Procedimiento ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia". Un grupo de juristas ha interpretado la ley en el sentido de que como el artículo 45 esta contenido en este capítulo y que en el texto del mismo se refiere al "procedimiento" y no a los procedimientos, es el caso que solo establece la supletoriedad por el procedimiento del juicio político y no a los demás consignados en esta ley, lo anterior ha dado lugar a innumerables jurisprudencias contradictorias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las que señalan como legislaciones supletorias de la responsabilidad administrativa, al Código Federal de Procedimientos Civiles y al Código Federal de Procedimientos Penales. Un ejemplo de ello son las siguientes jurisprudencias:

**"SERVIDORES PUBLICOS: ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, PARA EMPLAZAR A LOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTICULO 64 FRACCION I DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES. En**

cumplimiento cabal con la garantía de audiencia que contempla el artículo 14 constitucional, el servidor público al que se le imputen responsabilidades, deberá ser citado a la audiencia a que se refiere el artículo 64, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en forma personal, de conformidad con las disposiciones que al respecto establece el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley de referencia, pues en dicha audiencia podrá ofrecer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga, de lo contrario, se vulneraría la garantía de referencia". Tesis número I, 4º a 48º, visible en la página 634, tomo II, Novena Epoca, del Semanario Judicial de la federación y su gaceta.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PUBLICOS. SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la ley supletoria aplicable, cuando está no prevea alguna cuestión sobre el procedimiento así como en la apreciación de las pruebas, lo es el Código Federal de Procedimientos Penales; esto es, cuando se diriman cualquiera de los procedimientos establecidos en la citada ley, incluso el relativo a cuestiones sobre responsabilidad administrativa de funcionarios públicos, pues no existe ninguna otra disposición que autorice emplear otro ordenamiento en supletoriedad; siendo irrelevante, que dicho precepto esté contenido en el capítulo IV del título segundo, relativo a las disposiciones comunes para los capítulos II y III de ese mismo título, que se

refiere al procedimiento en el juicio político. (semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Novena Epoca, Tomo VIII, Octubre 1998, página 1203).

Durante la celebración de la audiencia, el servidor público ofrecerá las pruebas y presentará los alegatos que estime pertinentes.

Una vez expuestos los alegatos por el servidor público, la Unidad de Quejas y denuncias o la Contraloría Interna deberá determinar cuales son las pruebas que serán admitidas, las que como la testimonial o pericial, serán desahogadas en fecha posterior.

Finalizada la etapa de investigación y desahogadas todas las probanzas, la Secretaría de la Contraloría o las Contralorías internas dictarán la resolución correspondiente, la que deberá emitirse de acuerdo a lo establecido en el artículo 16 párrafo primero y catorce párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Contraloría interna no podrá abstenerse de sancionar al servidor público, ya que de lo contrario, el titular incurriría en responsabilidad administrativa. En este caso la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo es la competente para conocer de la omisión.

Una vez dictada la resolución del caso, y en la que se sanciona al servidor público; este tendrá las instancias y los recursos que establecen los artículos 70, 71, 72, 73 y 74 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El servidor público podrá impugnar la resolución que se dicte en el procedimiento mediante el recurso de revocación ante la autoridad que dictó la resolución o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante el Juicio de nulidad

Si la conducta del servidor público configura alguno de las conductas típicas del Código Penal Federal, la Contraloría interna lo hará del conocimiento del Ministerio Público Federal y de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

#### **2.2.6 SANCIONES.-**

El artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción III, dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, imparcialidad, eficiencia, honradez y lealtad que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, así también, el artículo 113 en su párrafo primero determina como sanciones, además de las que se señalen en las leyes reglamentarias a: la suspensión, destitución, inhabilitación, así como las sanciones económicas, las que deberán establecerse de acuerdo al

beneficio económico obtenido por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece:

Art. 53. "Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

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

Al apercibimiento se le considera como la prevención que dirige el órgano competente al servidor público para que se abstenga de cometer con sus

actos u omisiones una conducta irregular, amen de incurrir en responsabilidad y hacerse acreedor a una sanción mayor.

La amonestación es una corrección mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función y su imposición obedece a las características de la responsabilidad, en tanto que esta se considere como leve.

La Secretaría de la Contraloría como órgano facultado por la ley de la materia para dictar los lineamientos y políticas generales en la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ha emitido entre otros documentos, una guía para la aplicación e interpretación de la Ley. En este documento denominado Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público señala que las modalidades de apercibimiento y amonestación se deben entender como:

“... es privado el apercibimiento o la amonestación que realiza la autoridad en forma verbal, sin que deje constancia documental de su imposición por no considerarlo conveniente; en virtud de la escasa importancia del asunto; en tanto que será pública, cuando la autoridad estima que la responsabilidad incurrida amerita que el apercibimiento o la amonestación deben quedar por escrito o integrados al expediente que corresponda.”

El criterio sustentado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo a nuestro parecer es incongruente y carente de lógica jurídica, su inclusión vulnera lo sustentado en el artículo 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que obliga a los órganos encargados del procedimiento, de hacer constar por escrito los acuerdos y resoluciones, y de asentar en el registro respectivo, tanto el procedimiento como las sanciones impuestas; además, en el caso de que se sancionara "privadamente" al servidor público, no se le podría considerar reincidente por no existir constancia alguna que acredite faltas anteriores.

Por lo que se refiere a la suspensión, esta es la sanción administrativa mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeñaba, sin que perciba remuneración alguna por este lapso de tiempo.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contempla dos tipos de suspensiones:

La primera, se concede como medida de carácter procedimental para la Secretaría de la Contraloría y las Contralorías internas, para que a juicio de estas, suspendan temporalmente al servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. La suspensión regirá desde el momento en que el servidor público es notificado, y cesará cuando así lo resuelva el órgano que la decretó.

La segunda, de naturaleza correctiva y sancionadora se dicta al final del procedimiento disciplinario, esto es, en la resolución correspondiente, su fundamento radica en el artículo 58 fracción III de la Ley en comento. La suspensión no podrá ser menor de tres días ni mayor de tres meses, siendo aplicable únicamente por el superior jerárquico.

La destitución del puesto, es la sanción administrativa que se le impone al servidor público, que deja sin efectos el nombramiento, que formaliza la relación laboral con el Estado.

Para que proceda la destitución del servidor público, en el caso de que este sea trabajador de base. Posterior a la resolución firme que se dicte, el área legal de la dependencia en que laboró el servidor público, presentará ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, demanda en contra del servidor público sancionado, a la que anexará como documento fundatorio de la acción, la resolución en la que se impuso como sanción la destitución del puesto.

En virtud que la destitución debe fundamentarse en una causa justa y su nombramiento dejará de surtir efectos solamente por laudo firme del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la resolución administrativa debe contener los fundamentos y motivaciones que provocaron la imposición de la sanción. El demandante deberá encuadrar la conducta del trabajador dentro de alguna de las causales establecidas en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores



al Servicio del Estado, probando que su conducta fue contraria a la legislación laboral.

En lo que se refiere a los trabajadores de confianza, no es necesario formular demanda laboral, ya que a ello lo faculta la fracción III del artículo 56 y el 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Sin embargo esta circunstancia no exime al superior jerárquico de oír al empleado, conforme al procedimiento que marca el artículo 64 de la ley mencionada anteriormente. La destitución del puesto surte efectos desde el momento en que le es notificada la resolución administrativa. La autoridad que hizo el nombramiento remitirá una copia de la resolución al área de recursos humanos correspondiente, para los efectos legales que haya lugar.

La sanción económica, es la obligación a cargo del servidor público responsable de pagar a la Hacienda Pública una cantidad líquida, en su equivalente de salarios mínimos por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios y por la obtención indebida de beneficios económicos.

La sanción económica está íntimamente relacionada con la responsabilidad civil del servidor público, esto se debe a que con el fin de evitar obstáculos a las personas que presenten las quejas o denuncias, la misma resolución administrativa contendrá las cantidades por las que el servidor público solventará la reparación del daño, los perjuicios y el castigo por la obtención de un lucro indebido. La sanción económica hasta cien veces el

salario mínimo del Distrito Federal será atribución del superior jerárquico; si excediese dicho límite, la autoridad competente será la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Cabe hacer notar que la sanción económica es una deducción o descuento en el salario del trabajador, la que en ninguna forma está contemplada en los casos que establece la ley laboral ( artículo 38 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), por tanto el servidor público puede ir a las instancias pertinentes y hacer que se revoque la resolución dictada.

La inhabilitación, es la sanción administrativa que priva temporalmente al servidor público para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de la administración pública. La aplicación de esta sanción corresponde a La Secretaría de la Contraloría o las Contralorías internas según sea el caso. La imposición de la sanción será de uno a diez años, cuando el lucro obtenido ó daños causados no excedan de doscientos días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años cuando se exceda de dicho límite.

En la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se explica que: " se parte de un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público. La vigilancia de su cumplimiento estará a cargo, en primer lugar, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una

administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas, apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan.”

El artículo 56 de la ley en comento las reglas que establece deben observar la Secretaría de la Contraloría y las contralorías internas para la aplicación de sanciones.

El superior jerárquico es legalmente el facultado para aplicar como sanciones: el apercibimiento público o privado, la amonestación pública o privada y la suspensión del empleo, cargo o comisión, siempre y cuando la suspensión no sea menor de tres días ni mayor de tres meses, la sanción económica hasta un monto de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal y la inhabilitación.

Para aplicar las sanciones administrativas, la autoridad que conozca del asunto, conforme lo establece el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos tomará en cuenta:

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

II.-Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

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

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

V.-La antigüedad del servicio;

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

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

Por otra parte, la Secretaría de la Contraloría y las Contralorías internas podrán abstenerse de sancionar al servidor público solamente:

-Por una sola vez,

-Que se justifique la causa de la abstención,

-Que los hechos de que se trate no revistan gravedad, ni constituya delito,

-Que lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor,

-Que en su caso, el daño o perjuicio causado no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Para la imposición de sanciones, el artículo 78 de la ley de referencia establece los siguientes términos de prescripción:

I. "Prescripción en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal;

II. En los demás casos prescribirán en tres años;

III. El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución..."

El plazo de la prescripción comenzará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera incurrido en responsabilidad o a partir del momento que se hubiese cesado, si fue de carácter continuo. En todos los casos, la prescripción se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto en la ley reglamentaria.

## **CAPITULO 3**

### **LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.-**

#### **3.1 ANTECEDENTES HISTORICOS.-**

Hasta antes de la Constitución de 1917, la legislación laboral era competencia exclusiva de las entidades federativas. El desarrollo de esta rama del derecho fue incipiente y con grandes diferencias en su reglamentación.

Desde los inicios de la legislación laboral en México se suscitó la controversia en saber cual sería el órgano encargado de aplicar el nuevo derecho. Cada Entidad Federativa dispuso medidas distintas a las demás, ya que, encomendaban la aplicación de las normas del trabajo a órganos políticos, tribunales civiles o en algunos casos a órganos administrativos judiciales, siendo muy pocos los casos en los que se crearon órganos especiales con carácter jurisdiccional.

Careciendo de antecedentes en esta nueva rama del derecho en México, se recurrió a legislaciones extranjeras como las de Nueva Zelanda, Australia, Suiza, Francia, Bélgica, Estados Unidos y España. La legislación laboral nacional se nutrió de estos sistemas jurídicos formando los suyos propios, y en los que cuatro entidades federativas (Jalisco, Veracruz, Yucatán y Coahuila) sobresalieron por su brillante producción legislativa.

El 7 de Octubre de 1914 en el Estado de Jalisco se expide la primera ley que reguló la aplicación de las normas del trabajo por autoridades especiales. Esta ley creaba Juntas Municipales, las que serian competentes de conocer todos los conflictos que se presentaran entre trabajadores y patronos. Con su creación se conformaron tres tipos de Juntas, una para actividades relativas a la ganadería, otra para la agricultura y otra para las restantes industrias de la localidad, en cada municipio.

Los miembros de las Juntas eran nombrados por los representantes de los obreros y de los patronos, los mismos podían ser removidos libremente en cualquier tiempo.

Por lo que hace al Estado de Veracruz, el 19 de Octubre de 1919 se promulgó su Ley del Trabajo. En esta ley se encomendaba la aplicación de la justicia laboral a las Juntas de Administración Civil, organismos creados por Decreto del 26 de agosto de 1914.

Las Juntas de Administración Civil se integraban de tres miembros en los municipios cuya cabecera tuviera un conglomerado no mayor a cinco mil habitantes; de cinco miembros en los que la cabecera contara con mas de cinco mil habitantes y menos de veinte mil y de siete miembros cuando el número de habitantes excediera estas cifras. Estos organismos tenían las facultades y obligaciones que anteriormente correspondían a los Jefes Políticos, Ayuntamientos y demás órganos administrativos.

El artículo 4° del Decreto que creaba las Juntas de Administración Civil, facultaba al gobernador y Comandante Militar del Estado para nombrar y remover libremente a los miembros de las Juntas, los trabajadores y patrones no tenían una representación directa en estas.

La Ley del Trabajo del estado de Yucatán fue promulgada el 14 de mayo de 1915. En ella se crearon tres autoridades del trabajo: las Juntas de Conciliación, el Tribunal de Arbitraje y el Departamento del Trabajo.

La Ley en comento dividía el territorio de Yucatán en cinco distritos, en cada uno de ellos existía una Junta cuyo objeto era el de normar las relaciones obrero patronales.

Las Juntas se integraban: la de Mérida, por cuatro miembros propietarios y cuatro suplentes, dos de cada grupo eran nombrados por los obreros y dos por los patrones; en los demás distritos las Juntas estaban integradas por un representante de cada parte y sus suplente. La duración del cargo sería por un año. Se requería además de un secretario, un escribiente y un cuerpo de inspectores, este último era el encargado de informar a la Junta de Conciliación de los problemas surgidos entre obreros y patrones, y el recibir toda queja o demanda.

Las Juntas de Conciliación eran competentes para conocer de violaciones a los convenios industriales siempre que afectaran exclusivamente a

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



un distrito industrial. En caso de que el conflicto afectara a más de un distrito, el Tribunal de Arbitraje sería la autoridad encargada de conocer del caso. El Tribunal se componía de un representante de los trabajadores electo por todas las uniones; un representante de los patrones electo por la unión de patrones y un juez presidente nombrado por las Juntas de Conciliación.

El Tribunal gozaba de amplias facultades en relación al procedimiento. Sus resoluciones se tomaban por mayoría de votos dentro de los treinta días a partir de que se tenía conocimiento del negocio, eran obligatorias para las partes y tenían el carácter de convenios industriales. Esta ley reguló el problema de los tribunales laborales inspirada en la legislación Neozelandesa.

Por Decreto de fecha 28 de septiembre de 1916, el Gobernador del Estado de Coahuila, el C. Gustavo Espinosa Mirales determinó la creación de una "Sección de Trabajo" compuesta de varios departamentos; entre ellos, el Departamento de Conciliación y Protección cuya función fue la de intervenir como mediador amigable, esto es como árbitro en los conflictos obrero patronales. La intervención de este Departamento no era oficiosa, se requería la solicitud de alguna de las partes, mismas que carecían de representación directa en la dependencia en comento.

Con la creación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se dio un nuevo cambio al Derecho laboral y en particular a

los tribunales laborales. Esta Constitución a diferencia de sus predecesoras, planteo un Capítulo especial denominado del “Trabajo y de la Previsión Social”.

En la fracción XX del artículo 123 de esta Constitución, se estableció:

“Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajador, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patrones y uno del Gobierno”.

Por Decreto del 17 de septiembre de 1927, el entonces Presidente de la República Lic. Plutarco Elías Calles, ordena la creación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

El 6 de junio de 1929 se publicaron las reformas a la fracción X del artículo 71, así como al párrafo introductorio y fracción XXIX del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La reforma decretó la existencia y funcionamiento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, su competencia fue integrada en cinco grupos que conocían de los siguientes asuntos:

□ Los que surgieran en zonas federales.

- Los que se suscitaran en industrias y negociaciones cuya explotación o establecimiento se hallaban a contrato o concesión federal.
- Los que abarcaran dos o más estados, o un estado y zona federal.
- Los derivados de contrato de trabajo que tuvieran por objeto la prestación de labores continuas y de la misma naturaleza en distintos Estados de la República, y
- En los casos que por convenio escrito de la mayoría de los representantes de una industria y los trabajadores de la misma, se hubiere aceptado expresamente la jurisdicción del Gobierno Federal.

El 28 de septiembre de 1927, conforme a los parámetros establecidos en el Reglamento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje del día 27 del mismo mes y año, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo publicó la convocatoria para la integración de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por Decreto del 18 de agosto de 1931 se promulgó la primera Ley Federal del Trabajo. En su artículo 365, fracción IX, otorgó a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje funcionando en pleno, la facultad de expedir su Reglamento Interior.

En el año de 1970 se promulgó la segunda Ley Federal del Trabajo, misma que esta vigente y que abrogó a su precedente.

Por reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123, Apartado A, fracción XXXI, de fecha 4 de febrero de 1975, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 del mismo mes y año, se amplió la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. El tribunal podría conocer de los conflictos que se suscitaran en la industria automotriz, química, farmacéutica, de celulosa, papel, aceites, grasas vegetales, alimenticias y al enlatado, empacado, envasado, embotelladoras y enlatadoras de bebidas.

Por reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1976 se reformaron los artículos 600 y 606 de la Ley Federal del Trabajo, su propósito fue el de desconcentrar las funciones de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. En base a lo anterior se crearon Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje en las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Jalapa, Tuxtla Gutiérrez, Mérida y Hermosillo.

A partir del 1º de enero de 1978 y con el fin de tener tribunales laborales federales en todo el territorio mexicano se crearon en las restantes ciudades capitales Juntas Especiales de Conciliación y Arbitraje.

El 30 de enero de 1980 el pleno de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje expide un nuevo Reglamento Interior, El fin era adecuar la estructura del tribunal a las reformas de la Ley Federal del Trabajo que entrarían en vigor el 1º de mayo del mismo año.

El 14 de junio de 1999 de nueva cuenta se expide un nuevo Reglamento Interior de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, dicho reglamento fue abrogado por el ahora vigente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre del 2000, vigente un día después a su publicación.

Por Acuerdo de fecha 1º de octubre de 1982 todas las Juntas Permanentes de Conciliación fueron convertidas a Juntas Especiales de Conciliación y Arbitraje, esto en virtud a que su esfera de competencia era muy reducida.

Por Diversos Acuerdos que se emitieron en los últimos 20 años, las Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje han venido aumentando en número y han cambiado su jurisdicción territorial.

Las Juntas Especiales Números 1 a la 16 radican en el Distrito Federal, su competencia se establece en razón a determinada rama de la industria. Las demás Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje se localizan en el interior de la República de la siguiente manera:

## JUNTAS ESPECIALES

17 Guadalupe, Jal.	40 Ensenada, B.C.
18 Guadalupe, Jal.	41 Parral, Chih.
19 Guadalupe, N.L.	42 Torreón Coah.
20 Guadalupe, N.L.	43 Acapulco, Gro.
21 Mérida, Yuc.	44 Poza Rica, Ver.
22 Jalapa, Ver.	45 Veracruz, Ver.
23 Hermosillo, Son.	46 Tlaxcala, Tlax.
24 Aguascalientes, Ags.	47 Cananea, Son.
25 Saltillo, Coah.	48 Campeche, Camp.
26 Chihuahua, Chih.	49 Tuxtla Gutiérrez, Chis.
27 Durango, Dgo.	50 Querétaro, Qro.
28 Guanajuato, Gto.	51 Pachuca, Hgo.
29 Toluca, Edo. de Mex.	52 Cd. Del Carmen, Camp.
30 Morelia, Mich.	53 Zacatecas, Zac.
31 Cuernavaca, Mor.	54 Orizaba, Ver.
32 Oaxaca, Oax.	55 Cd. Juárez, Chih.
33 Puebla, Pue.	56 Cancún, Qro.
34 San Luis Potosí, S.L.P.	57 Colima, Col.
35 Culiacán, Sin.	58 a Paz, B.C.S.
36 Villahermosa, Tab.	59 Tijuana, B.C.
37 Cd. Victoria, Tamps.	60 Reynosa, Tamps.
38 Coahuilco, Ver.	61 Tepic, Nuy.
39 Tampico, Tamps.	

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

### **3.2 MARCO JURIDICO**

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje tiene como fundamento legal:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917,

Decreto por el cual se crea la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre de 1927.

Ley Federal del Trabajo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el primero de abril de 1970, y reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972, 9 de enero de 1974, 30 de septiembre de 1974, 23 de diciembre de 1974, 24 de diciembre de 1974, 31 de diciembre de 1974, 7 de febrero de 1975, 31 de diciembre de 1975, 2 de julio de 1976, 30 de diciembre de 1977, 20 de octubre de 1980, 7 de enero de 1982, 22 de octubre de 1982, 31 de diciembre de 1982, 30 de diciembre de 1983, 13 de enero de 1986, 22 de diciembre de 1987 y 21 de enero de 1988.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 y reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 1978, 31 de diciembre de 1980, 4 de enero de 1982, 29 de diciembre de 1982, 30 de

diciembre de 1983, 21 de enero de 1985, 26 de diciembre de 1985, 14 de mayo de 1986, 24 de diciembre de 1986, 22 de julio de 1991, 21 de febrero de 1992 y 25 de mayo de 1992.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982 y reformas publicadas el 11 de enero de 1991 y 21 de agosto de 1992.

Reglamento Interior de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre del 2000.

Las facultades de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje tienen su reglamentación jurídica en:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123, Apartado A, fracción XX y XXXI, que a la letra dicen:

XX.- “Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patrones y uno del gobierno”.



XXXI.- “La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

**a) Ramas industriales y servicios.**

1. Textil;

2. Eléctrica;

3. Cinematográfica;

4. Hulera;

5. Azucarera;

6. Minera;

7. Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;

8. De Hidrocarburos;

9. Petroquímica;
10. Cementera;
11. Calera;
12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;
13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;
14. De celulosa y papel;
15. De aceites y grasas vegetales;
16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados, o que se destinen a ello;
17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;
18. Ferrocarrilera;

19. Madera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;

20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio;

21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabacos, y

22. Servicios de Banca y Crédito.

**b) Empresas:**

1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal.

2. Aquellas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que le sean conexas, y

3. Aquellas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la nación.

También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas, contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de la ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo... “.

Por su parte, la Ley Federal del Trabajo en su Título Once, relativo a las “Autoridades del Trabajo y Servicios Sociales”, en su Capítulo XII, consigna la reglamentación de la “Junta Federal de Conciliación y Arbitraje” (artículos 604-620).

De manera textual establecen los artículos 604, 605 y 606 de la Ley Federal del Trabajo:

Art. 604.- “Corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquellos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas, salvo lo dispuesto en el artículo 600 fracción IV”.

Art. 605.- “La Junta se integrará con un representante del Gobierno y con representantes de los trabajadores y de los patrones designados por ramas

de la industria o de otras actividades... Habrá uno o varios secretarios generales según se juzgue conveniente”.

Art. 606.- “La Junta funcionará en Pleno o en Juntas Especiales, de conformidad con la clasificación de las ramas de la industria y de las actividades...

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, cuando lo requieran las necesidades del trabajo y del capital, podrá establecer Juntas Especiales, fijando el lugar de su residencia y su competencia territorial.

Las Juntas Especiales establecidas fuera de la capital de la República conforme al párrafo anterior, quedarán integradas en su funcionamiento y régimen jurídico a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, correspondiéndoles el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo en todas las ramas de la industria y actividades de la competencia federal, comprendidas en la jurisdicción territorial que se les asigne, con excepción de los conflictos colectivos, sin perjuicio del derecho del trabajador, cuando así convenga a sus intereses, a concurrir directamente a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje”.

Por último, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su Título Tercero, denominado “Responsabilidades Administrativas”, Capítulo I “Sujetos y Obligaciones del Servidor Público”, y el

Capítulo II " Sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas" también se consignan facultades de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. El fundamento de esta facultad radica en los artículos 108 párrafo primero, 109 párrafo primero y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3º fracción VIII y 51 párrafo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

### 3.3 ESTRUCTURA

Para el trámite de los asuntos de competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, esta se integrará con un representante del Gobierno y con los representantes de los trabajadores y de los patrones electos legalmente, contando con los órganos jurídicos, administrativos y servidores públicos siguientes:

Pleno de la Junta

Presidente de la Junta

Secretaría General de Acuerdos y Conflictos Colectivos

Secretaría General de Conflictos Individuales

Secretaría General de Asuntos Jurídicos y Documentación

Coordinación General de Administración

Presidentes de Juntas Especiales

Coordinaciones de Conciliadores y de Asesores de la Presidencia

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Secretaría Auxiliar de Emplazamientos a Huelga  
Secretaría Auxiliar de Huelgas  
Secretaría Auxiliar de Conflictos Colectivos  
Secretaría Auxiliar de Peritajes y Diligencias  
Secretaría Auxiliar de Apoyo y Control Procesal a Juntas Especiales  
Secretaría Auxiliar de Información Técnica y Documental  
Secretaría Auxiliar de Amparos  
Subcoordinación de Programación, Organización y Presupuesto  
Subcoordinación de Administración de Personal  
Subcoordinación de Recursos Materiales y Servicios Generales  
Unidad de Registro de Contratos Colectivos y Reglamentos Interiores de Trabajo  
Unidad de Quejas Denuncias y Responsabilidades  
Oficinas Auxiliares Foráneas de la Junta  
Titulares de Unidad  
Conciliadores  
Auxiliares de Junta Especial  
Secretarios de Acuerdos  
Actuarios

A este respecto, a continuación se delimitarán las facultades de cada órgano administrativo o jurídico mas importantes, así mismo se señalarán las que incumben al tema de investigación.

El Pleno de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, se integrará con el Presidente de la Junta y con la totalidad de los representantes de los trabajadores y de los patrones. Sus principales funciones son:

- Expedir el Reglamento Interior de la Junta.
- Conocer y resolver los conflictos de trabajo cuando afecten a la totalidad de las ramas de la industria y de las actividades representadas en la Junta.
- Cuidar que se integren y funcionen debidamente las Juntas Especiales y girar las instrucciones que juzgue conveniente para su mejor funcionamiento.

El Presidente de la Junta tiene como principales funciones:

- Presidir el Pleno, así como el convocar a sesiones.
- Constituir Comisiones normativas y de coordinación interna para la atención de problemas administrativos y de quejas.
- Programar, establecer, dirigir, coordinar y controlar la realización de los programas de trabajo propios de la Junta.



- Coordinar las funciones y actividades de los órganos jurídicos y administrativos de la Junta.
  
- Emitir las disposiciones administrativas para el mejor funcionamiento de la Junta y aplicar las sanciones al personal jurídico y administrativo, por los actos u omisiones que contravengan el buen desempeño de las obligaciones que tienen asignadas, en los términos de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y del Reglamento Interior de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

La Secretaría General de Acuerdos y Conflictos Colectivos es la encargada de organizar, vigilar y evaluar el desarrollo, resolución y control de los asuntos de carácter colectivo, esto es, los juicios de titularidad de contrato colectivo, los conflictos colectivos de naturaleza jurídica, los conflictos colectivos de naturaleza económica y el procedimiento de huelga.

La Secretaría General de Conflictos Individuales es el órgano jurídico de la Junta encargado de organizar y vigilar el desarrollo, resolución y control de los conflictos individuales que se tramitan en las Juntas Especiales. Coordina y vigila el cumplimiento de las diligencias, notificaciones y dictámenes periciales derivados de conflictos individuales, así como realiza visitas a las Juntas

Especiales y a las oficinas auxiliares de la Junta para coordinar, apoyar, asesorar y vigilar el buen desarrollo de sus funciones.

La Secretaría General de Asuntos Jurídicos y Documentación proporciona la asesoría jurídica a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y a sus órganos.

La Coordinación General de Administración es la facultada para programar, dirigir y controlar la administración en materia de organización, programación y presupuesto de personal, de recursos materiales y servicios de la Junta.

Las Secretarías Auxiliares y Subcoordinaciones tendrán las funciones de coordinar la planeación, programación, organización y ejecución de los programas, subprogramas, presupuesto y acciones encomendadas a la unidad administrativa a su cargo, así como el dirigir y evaluar dichas actividades, así como establecer la disciplina y el orden del personal adscrito a su cargo.

La Secretaría Auxiliar de Emplazamientos a Huelga tramita los procedimientos de emplazamiento a huelga presentados ante la Junta, desde su inicio hasta el momento de su estallamiento.

La Secretaría Auxiliar de Huelgas será la competente de tramitar los procedimientos de huelga, desde el momento de su estallamiento hasta su terminación.

La Secretaría Auxiliar de Conflictos Colectivos apoya la función jurídica y conciliatoria del Tribunal en materia de conflictos colectivos; registra, tramita y da curso a los conflictos colectivos de naturaleza jurídica y económica presentados ante la Junta.

La Secretaría Auxiliar de Peritajes y Diligencias atiende la realización oportuna de los peritajes, notificaciones, diligencias y exhortos; registra, distribuye y controla la asignación y realización de las notificaciones y diligencias de la Junta, de sus Secretarías Auxiliares y Juntas Especiales.

La Secretaría Auxiliar de Apoyo y Control Procesal a Juntas Especiales proporciona el apoyo técnico jurídico a las Juntas Especiales para el mejor desempeño de su actividad jurisdiccional; Coordina, vigila y supervisa a la Unidad de Quejas, Denuncias y Responsabilidades.

La Secretaría Auxiliar de Información Técnica y Documental proporciona los criterios y la asesoría jurídico-laboral a las Juntas Especiales, integra un centro de documentación e información en materia laboral y programa estrategias para mejorar el servicio que se brinda en las Juntas Especiales.

La Secretaría Auxiliar de Amparos recibe y tramita las demandas de amparo que se interpongan en contra de las resoluciones relativas a asuntos colectivos, formula oportunamente los informes que deba rendir la autoridad responsable en los juicios de amparo de asuntos colectivos y en su caso las interlocutorias de suspensión.

La Unidad de Registro de Contratos Colectivos y Reglamentos Interiores de Trabajo lleva el registro y control de los contratos colectivos de trabajo, convenios de administración de contratos ley y reglamentos interiores de trabajo que se depositen en el Tribunal. Efectúa el análisis de dichos documentos, emite las certificaciones que le solicite la Secretaría Auxiliar de Huelgas y cumplimenta los acuerdos de las Juntas Especiales.

La Unidad de Quejas, Denuncias y Responsabilidades es el órgano encargado de tramitar las quejas y denuncias de carácter administrativo en contra de los servidores públicos de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; es el competente de recibir las quejas e instruir el procedimiento administrativo de responsabilidad.

La Subcoordinación de Programación, Organización y Presupuesto es la encargada de aplicar y supervisar los programas relativos a la programación, organización y presupuestación, así como los sistemas de información y

estadísticas de la Junta, de conformidad con los lineamientos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Subcoordinación de Administración de Personal establece, organiza y evalúa las políticas, sistemas y procedimientos para la administración de personal de la Junta; coordina e integra el anteproyecto de requerimientos de servicios personales, atiende los requerimientos de personal de las diversas áreas, aplica y supervisa los programas de capacitación del personal jurídico y administrativo de la Junta.

La Subcoordinación de Recursos Materiales y Servicios Generales propone los proyectos de políticas, normas, sistemas y procedimientos para la administración de recursos materiales, ejecución de obras, seguros y servicios generales de la Junta; proporciona los servicios de correspondencia, archivo, mensajería, almacén, diseño gráfico, impresos, intendencia, mantenimiento, medios de transporte, seguridad y vigilancia.

## **CAPITULO 4**

### **LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.-**

#### **4.1 LA UNIDAD DE QUEJAS, DENUNCIAS Y RESPONSABILIDADES COMO AUTORIDAD COMPETENTE.-**

Para la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje como se mencionó en el capítulo anterior, la Unidad de Quejas, Denuncias y Responsabilidades es el órgano competente para instruir el procedimiento administrativo de responsabilidad en contra de los Servidores Públicos de este tribunal.

El artículo 1º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su fracción IV establece:

Art. 1º.- "Esta ley tiene por objeto reglamentar el título cuarto constitucional en materia de:

IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones".

El artículo 3º, fracción VIII de la misma Ley señala :

3º.- "Las autoridades competentes para aplicar la presente ley serán:

VIII. Los tribunales de trabajo en los términos de la legislación respectiva”.

Así también el artículo 51 de la multicitada ley establece:

“Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente capítulo, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia.

Asimismo y por lo que hace a su competencia, las autoridades jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a X del artículo 3º, determinarán los órganos y sistemas para los efectos a que se refiere el párrafo anterior en los términos de sus legislaciones respectivas”.

De una interpretación lógica a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se puede apreciar que esta legislación es la encargada de regular todo lo relativo a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos federales (incluyendo el rubro de autoridades competentes), que dentro de las autoridades competentes para aplicar dicha legislación se

encuentran los tribunales del trabajo, esto es, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en virtud de lo consignado en el artículo 123, fracción XX y XXXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si bien la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es la encargada de regular lo relativo a las autoridades competentes, el artículo 51, segundo párrafo de esta ley, otorga a determinadas autoridades (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunales del trabajo y órganos jurisdiccionales que determinen las leyes), el establecer sus órganos, para investigar y determinar la responsabilidad disciplinaria, en los términos de sus legislaciones respectivas (Reglamentos Interiores y Leyes Orgánicas). Es el caso que estas autoridades no se regirán por lo consignado en los artículos 57 y 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como por ningún tipo norma que no emane de su legislación respectiva. Por lo que respecta a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, como su legislación respectiva ha de entenderse al Reglamento Interior de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que es la legislación encargada de normar el funcionamiento interno del tribunal.

El Reglamento Interior de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje vigente, dispone en los artículos 38 y 39, relativos a la Unidad de Quejas, Denuncias y Responsabilidades:



ART. 38. "La Unidad de Quejas, Denuncias y Responsabilidades de la Junta, estará a cargo de un Titular, quien tendrá como responsabilidad tramitar las quejas en contra del personal jurídico y administrativo presentadas ante la misma, desde su inicio hasta su terminación".

ART. 39. "Corresponde a la Unidad de Quejas, Denuncias y Responsabilidades, como órgano establecido por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, conforme lo dispuesto a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

- I. Recibir las quejas y denuncias por responsabilidades administrativas de los servidores públicos de este H. Tribunal;
- II. Iniciar e instruir el procedimiento de investigación de las quejas a fin de contar con los elementos para determinar las responsabilidades administrativas.
- III. Si de la investigación se desprende una responsabilidad administrativa que amerite una sanción consistente en apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública o suspensión, la sanción se impondrá por el Presidente Titular.
- IV. Si de la investigación se desprende una responsabilidad administrativa que amerite una sanción consistente en la destitución o inhabilitación, la Unidad lo comunicará al Presidente de la Junta y a la Secretaría para los efectos conducentes.

ART. 38. "La Unidad de Quejas, Denuncias y Responsabilidades de la Junta, estará a cargo de un Titular, quien tendrá como responsabilidad tramitar las quejas en contra del personal jurídico y administrativo presentadas ante la misma, desde su inicio hasta su terminación".

ART. 39. "Corresponde a la Unidad de Quejas, Denuncias y Responsabilidades, como órgano establecido por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, conforme lo dispuesto a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

- I. Recibir las quejas y denuncias por responsabilidades administrativas de los servidores públicos de este H. Tribunal;
- II. Iniciar e instruir el procedimiento de investigación de las quejas a fin de contar con los elementos para determinar las responsabilidades administrativas.
- III. Si de la investigación se desprende una responsabilidad administrativa que amerite una sanción consistente en apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública o suspensión, la sanción se impondrá por el Presidente Titular.
- IV. Si de la investigación se desprende una responsabilidad administrativa que amerite una sanción consistente en la destitución o inhabilitación, la Unidad lo comunicará al Presidente de la Junta y a la Secretaría para los efectos conducentes.

- V. Si se trata de responsabilidades administrativas que impliquen la imposición de sanciones económicas se dará cuenta a la Secretaría para que resuelva lo procedente conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- VI. Si se trata de responsabilidades administrativas mayores o consideradas como graves que impliquen responsabilidad penal se dará cuenta al presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y a la autoridad correspondiente para conocer del ilícito, observándose lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las leyes aplicables;
- VII. Llevar el registro de servidores públicos sancionados por la Unidad de Quejas o por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social remitiendo copia certificada a la Subcoordinación de Administración de personal y a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social según sea el caso; tratándose de inhabilitación se remitirá copia certificada a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- VIII. Requerir a las Juntas Especiales y a las Unidades Administrativas de la Junta la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones;
- IX. Comisionar a servidores públicos de este Tribunal para que en auxilio de esta Unidad, pueda llevar a cabo las audiencias y diligencias necesarias, propias al procedimiento administrativo.

- X. Informar mensualmente al Presidente de la Junta y a los Secretarios Generales correspondientes, del resultado de las actividades de su área;
- XI. Llevar un registro de los expedientes formados en los asuntos de su competencia, y
- XII. Expedir, el secretario de Acuerdos de la Unidad de Quejas, las certificaciones de los documentos, relacionados con las quejas o denuncias de su competencia, que obren en sus archivos.

De acuerdo a la estructura establecida en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, la Unidad de Quejas, Denuncias y Responsabilidades esta subordinada a cuatro órganos del tribunal. Se subordina a la Secretaría Auxiliar de Apoyo y Control Procesal a Juntas Especiales, esta a su vez a la Secretaría General de Conflictos individuales, esta a la Presidencia, y esta al Pleno. La Unidad cae dentro de la categoría de Unidad Técnica dentro de la Junta, sólo está por encima de órganos como las oficinas auxiliares, el departamento de oficialía de partes, el departamento de archivo y custodia, y el departamento de registro de contratos colectivos y reglamentos interiores de trabajo. Como órgano encargado de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, la Unidad de Quejas, Denuncias y Responsabilidades no está en aptitud de realizar su misión, su incorporación en la estructura de la Junta supone mas que nada, a un órgano auxiliar de los superiores, encargado de informar, apoyar y proporcionar lo requerido por estos.

La Unidad de Quejas, Denuncias y Responsabilidades deberá estar subordinada únicamente al Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el fundamento de lo anterior radica en que el Presidente, es el único que tiene la obligación de cuidar el orden y la disciplina del personal de la Junta (artículo 617, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo ), el Presidente será el encargado de proveer las medidas pertinentes. La Unidad por lo tanto sólo rendirá cuentas al Presidente y acatará lo ordenado por este.

De la transcripción de los artículo 38 y 39 del Reglamento Interior de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se observa una deficiente reglamentación en la normatividad de la Unidad de Quejas, Denuncias y Responsabilidades.

El primero de los artículos dispone que la Unidad estará a cargo de un Titular, quién tendrá como responsabilidad tramitar las quejas, desde su inicio hasta su terminación. Dicho numeral no señala cuales ni que funcionarios además del titular, integrarán la Unidad, cual será el grado de estudios requerido para cada uno de ellos , cuales serán sus facultades y funciones, el horario de labores, así como el de atención al público, no incluye además la forma de designar al Jefe de la Unidad.

Es pertinente que se incluyan en este apartado, obligaciones que sujeten al personal de esta Unidad, ya que la falta de deberes hacia estos servidores

públicos, traería como consecuencia el inexacto control disciplinario de los servidores públicos.

Como medida indispensable para el debido funcionamiento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se debe facultar a la Unidad, para que presente al Presidente de la Junta, criterios de carácter disciplinario, ya sea en relación a algún órgano de la Junta cuyo fin en particular se incumple, o a la generalidad de servidores públicos.

Es necesario el establecimiento de un artículo en el que se establezca a la Unidad como órgano encargado de asesorar al pleno de la Junta en materia disciplinaria, a razón de que es el órgano encargado de tener la información y el conocimiento técnico del caso.

La norma que dispone: "el requerir a las Juntas Especiales y a las Unidades Administrativas de la Junta la Información necesaria para el cumplimiento de sus funciones" es de una mala redacción, esto en virtud de que se debe establecer la norma en relación al deber de los servidores de la Junta de proporcionar a la Unidad la información que esta le requiera. Redacción que configura una obligación mas que deben de observar los servidores públicos.

Por lo que se refiere a la facultad de "comisionar a servidores públicos del tribunal para que en auxilio de la Unidad lleven a cabo las audiencias y

diligencias necesarias propias del procedimiento administrativo” también fue redactado defectuosamente; esto es, el objetivo de la norma fue que se llevaran las audiencias de los servidores públicos presuntos responsables, adscritos a las Juntas Especiales que no residieran en el Distrito Federal. Por lo que se refiere a esta norma se pretende una reforma en razón a que debió establecerse esta comisión únicamente a los Secretarios de Acuerdos de este Tribunal, servidor público investido de fe pública, el cual previa capacitación por lo que hace al procedimiento administrativo de responsabilidad podría llevar las audiencias y diligencias ordenadas por el Titular de la Unidad, no así los demás servidores públicos, los que carecen de fe pública o pericia en Derecho.

Por lo que se refiere a que debe de informar mensualmente al Presidente de la Junta y a los Secretarios Generales, como mencioné anteriormente, la Unidad es un órgano el cual no puede estar subordinado a ningún otro, ni en el caso de rendir informes, al único obligado de informar será al Presidente de la Junta, ya que como se estipula en la Ley Federal del Trabajo, es el encargado de mantener el orden y disciplina de la Junta.

El llevar un registro de los expedientes formados y de los servidores públicos sancionados, pretende mantener un estricto control de las quejas presentadas, sin embargo es necesario la profunda regulación en este aspecto como en otros, ya que no se menciona situaciones como quién será el encargado de llevar el control del registro, quién tendrá acceso al mismo, que sucederá si se

extraviare algún expediente, la opción de proporcionar información al público, etc.

Se pretende además que se implanten una serie de visitas permanentes a las Juntas Especiales de todo el país, y demás órganos de la Junta, con el fin de presenciar el desempeño de los servidores públicos, recibir las quejas y denuncias por parte del público, el emitir criterios para que en lo particular las Juntas Especiales tengan una mejor calidad en su funciones y el iniciar los procedimientos de responsabilidad administrativa originados por el incumplimiento de los deberes del personal de la Junta.

Aunado a las normas anteriores, se propone una reforma en el Reglamento Interior de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en lo que se refiere a la Unidad de Quejas Denuncias y Responsabilidades. En esta reforma se plantea además de lo expuesto anteriormente, que de forma congruente se establezca un articulado en el que se marque primeramente la Función de la Unidad, esto es, "el identificar, investigar y determinar las responsabilidades disciplinarias o administrativas de los servidores públicos de la Junta, derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en relación al servicio encomendado", el establecer un artículo en relación a su integración y funcionamiento, sus atribuciones, sus obligaciones, los servidores públicos de la Junta y sus obligaciones, el procedimiento administrativo de responsabilidad, sanciones y el registro de las mismas.



La Unidad actualmente esta compuesta de un Titular, 4 Licenciados en Derecho, 4 Secretarias , un archivista, dos actuarios y un mensajero. La falta de personal como se vera en la información recopilada más adelante, hace notar la urgente reestructura y la aplicación de un mayor número de recursos a esta Unidad; ya que es el órgano que impulsa y vigila el debido desempeño de los servidores públicos de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y de todos sus órganos administrativos.

#### **4.2 LOS SUJETOS DE RESPONSABILIDAD Y SUS FALTAS ESPECIALES CONSIGNADAS EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.**

El ámbito personal de validez se constriñe a los sujetos que tienen la calidad de servidor público en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su primer párrafo otorga la calidad de servidor público "a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

Ahora bien, el artículo 4º del Reglamento Interior de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje refiere:

“Para el despacho de los asuntos de su competencia, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se integrará con un representante del Gobierno y con los representantes de los trabajadores y de los patrones electos legalmente y contará con los siguientes órganos jurídicos, y administrativos y servidores públicos:

Pleno de la Junta

Presidente de la Junta

Secretaría General de Acuerdos y Conflictos Colectivos

Secretaría General de Conflictos Individuales

Secretaría General de Asuntos Jurídicos y Documentación

Coordinación General de Administración

Presidentes de Juntas Especiales

De las Coordinaciones de Conciliadores y de Asesores de la Presidencia

Secretaría Auxiliar de Emplazamiento a Huelga

Secretaría Auxiliar de Huelgas

Secretaría Auxiliar de Conflictos Colectivos

Secretaría Auxiliar de Peritajes y Diligencias

Secretaría Auxiliar de Apoyo y Control Procesal a Juntas Especiales

Secretaría Auxiliar de Información Técnica y Documentación

Secretaría Auxiliar de Amparos

Subcoordinación de Programación, Organización y Presupuesto

Subcoordinación de Administración de personal

Subcoordinación de Recursos Materiales y Servicios Generales

Unidad de Registro de Contratos Colectivos y Reglamentos Interiores de Trabajo

Unidad de Quejas, Denuncias y Responsabilidades

Oficinas Auxiliares Foráneas de la Junta

Titulares de Unidad

Conciliadores

Auxiliares de Junta Especial

Secretarios de Acuerdos

Actuarios

Recapitulando y tomando en consideración los dos artículos anteriores, la calidad de servidor público de este tribunal no sólo se construye a el Presidente de la Junta, Presidentes de Juntas Especiales, titulares de unidad, auxiliares, secretarios de acuerdos y actuarios. La calidad de servidor público abarca a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

El requisito indispensable para tener la calidad de servidor público en este caso, es que el sujeto sea empleado de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, esto es, debe existir una relación laboral entre la persona y el tribunal

Es por esto que además de los servidores públicos que menciona el artículo 4º del Reglamento Interior, todo aquel que labore en algún órgano de la Junta, tendrá la calidad de servidor público (archivistas, mecanógrafas, asesores, Secretarios Auxiliares, Subcoordinadores, etc.).

Ahora bien, el artículo 47 de la Ley Federal de los Servidores Públicos establece un listado de las obligaciones en la conducta del servidor público, esta serie de disposiciones no son las únicas a las que se sujeta el funcionario, ya que conforme lo establece su fracción XXIV, se estará a lo establecido en las demás leyes y reglamentos. Por tanto la ley Burocrática, la Ley Federal del Trabajo y el Reglamento Interior de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje también señalan obligaciones a las que deben sujetarse los servidores públicos de la Junta.

Por lo que se refiere a la ley Federal del trabajo, en su Título Doce, relativo al "Personal Jurídico de las Juntas de Conciliación y Arbitraje", relata las causas y sanciones que se imponen al personal de estos tribunales.

En su artículo 640 señala como faltas especiales de los actuarios:

- No hacer las notificaciones de conformidad con las disposiciones de la Ley Federal del trabajo.
- No notificar oportunamente a las partes, salvo causa justificada.

- No practicar oportunamente las diligencias, salvo causa justificada
- Hacer constar hechos falsos en las actas que levanten en ejercicio de sus funciones.
- No devolver los expedientes inmediatamente después de practicar las diligencias.

El artículo 641 señala como faltas especiales de los Secretarios:

- Retardar la tramitación de un negocio sin causa justificada.
- No dar cuenta oportunamente a la Junta de las promociones
- No dar cuenta inmediata al Presidente de los depósitos hechos por las partes.
- No autorizar las diligencias en que intervenga o no hacer las certificaciones que les corresponda.
- Dar fe de hechos falsos.
- Entregar algún expediente a los representantes de los trabajadores o de los patrones, sin exigir el recibo correspondiente.
- No requerir oportunamente a los representantes para que firmen las resoluciones.
- No informar oportunamente al Presidente de los hechos a que se alude en el inciso anterior.
- No levantar las actas de las diligencias en que intervengan o asentar en ellas hechos falsos.

- No engrosar los laudos dentro del término señalado en la Ley Federal del Trabajo.
- Engrosar los laudos en términos distintos a los consignados en la votación.

De acuerdo a lo que establece el artículo 642 de la ley en comento, son faltas especiales de los auxiliares:

- Conocer de un negocio para el que se encuentren impedidos de conformidad con la Ley Federal del Trabajo.
- Retardar la tramitación de un negocio.
- Votar una resolución notoriamente ilegal o injusta;
- No informar oportunamente al Presidente de la Junta Especial de la conducta irregular o delictuosa de alguno de los representantes de los trabajadores de los trabajadores o de los patrones.

Conforme al artículo 643, son faltas especiales de los Presidentes de las Juntas Especiales:

- Los tres primeros casos señalados en relación a las faltas de los auxiliares.
- No proveer oportunamente a la ejecución de los laudos.
- No informar oportunamente al Presidente de la Junta de la conducta irregular o delictuosa de alguno de los representantes de

los trabajadores o de los patrones ante la Junta Federal que presidan.

- No denunciar al Ministerio Público al patrón de una negociación industrial, agrícola, minera comercial o de servicios que hubiera sido condenado por laudo definitivo al pago del salario mínimo general o las diferencias que aquel hubiera dejado de cubrir a uno o varios de sus trabajadores.

Además de las faltas establecidas en la Ley Federal del Trabajo, se incorporan en el artículo 644 causas generales de destitución de actuarios, Secretarios, Auxiliares y Presidentes de Juntas Especiales; causas que atienden esencialmente a la eficiencia y lealtad en el servicio desempeñado como lo marca el artículo 109, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estas causas son:

- Ejercer la profesión de abogados en asuntos de trabajo.
- Dejar de asistir con frecuencia a la Junta durante las horas de trabajo e incumplir reiteradamente las obligaciones inherentes al cargo.
- Recibir directa o indirectamente cualquier dádiva de las partes.
- Cometer cinco faltas, por lo menos distintas de las causas especiales de destitución, a juicio de la autoridad que hubiese hecho el nombramiento.

Por las facultades y deberes en el servicio, el artículo 645 de la ley en comento establece causas especiales de destitución para Secretarios, auxiliares, Actuarios y Presidentes de Juntas Especiales. Los actuarios serán destituidos por hacer constar hechos falsos en las actas que levanten en ejercicio de sus funciones. Los secretarios por dar fe de hechos falsos y alterar dolosamente los hechos en la redacción de las actas que autoricen. Los auxiliares por conocer de algún negocio para el que se encuentren impedidos, así como votar una resolución o formular un dictamen notoriamente ilegal o injusto y retener o retardar indebidamente la tramitación de un expediente. En relación a los Presidentes de Juntas Especiales, estos serían destituidos por conocer de algún negocio para el que se encuentren impedidos, retardar la tramitación de un expediente, votar una resolución notoriamente ilegal o injusta y no proveer a la ejecución oportuna de los laudos.

Por lo que se refiere a los servidores públicos de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, es de resaltar que por el campo de acción de sus funciones, la formalidad, el estricto desempeño en su cargo y los vicios que permanecen en la impartición de justicia en el Tribunal laboral; la amplitud con la que se determinan las conductas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hacen que muchas de las conductas de estos servidores públicos encuadren perfectamente en esta disposición.



De todas las conductas consignadas en la Ley Federal del Trabajo, la relativa a "votar una resolución o formular un dictamen notoriamente ilegal e injusto" carece de bases legales para que pueda ser una conducta que derive responsabilidad administrativa de un servidor público. La Unidad de Quejas, Denuncias y Responsabilidades no es un órgano de control de legalidad, el cual pudiera resolver si una resolución, laudo o dictamen son ilegales o injustos. Esta atribución con fundamento en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos corresponde a los tribunales federales, no así a la Unidad ya que provocaría una subordinación directa de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sancionando a todo aquel servidor público que considere de forma unilateral, que voto una resolución o dictamen ilegal o injusto.

Por lo que hace a la Ley Burocrática, el servidor público de la Junta deberá observar todas las disposiciones ahí contenidas, esto en base al artículo primero que así lo dispone.

El Reglamento Interior de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, si bien señala diversas conductas que deben observar los servidores públicos, estas, son a razón del departamento u órgano administrativo al que corresponden los funcionarios; normas que en muchos casos son ociosas o mal redactadas y que en la mayoría de los casos regulan o determinan las funciones del órgano.

#### **4.3 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD.**

El procedimiento administrativo de responsabilidad, es el medio por el que se podrá determinar la responsabilidad administrativa del servidor público, así como imponerle la sanción correspondiente.

Por lo que respecta a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el procedimiento administrativo de responsabilidad es el siguiente:

El inicio del procedimiento se da con la presentación de la queja (escrita o verbal) ante la Unidad de Quejas Denuncias y Responsabilidades, o ante otro organismo público (Presidencia de la República, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo), los que a la brevedad posible remiten a la Junta la documentación correspondiente a la queja o denuncia.

Una vez recibida la queja, el Titular de la Unidad admitirá la queja, siempre que llene los requisitos que han sido señalados en el capítulo tercero de este trabajo de investigación.

Radicada la queja, se solicita los antecedentes laborales del servidor público a la Dirección de pagos y Administración de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; se solicita además a la Coordinación General de

Administración de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje un informe si el servidor público ha sido sancionado con antelación.

Visto los hechos que se imputan al servidor o servidores públicos, la Unidad cita al quejoso a una audiencia denominada de "Ratificación , ampliación y ofrecimiento de pruebas", en la que ratificara su queja, la ampliará en caso de que lo considere necesario, así como podrá aportar los elementos de prueba pertinentes para demostrar su imputación. Esta audiencia, no tiene fundamento alguno en ninguna de las legislaciones que rigen el procedimiento disciplinario, ha de mencionarse además que conforme lo establece la doctrina, la intervención del quejoso finaliza al presentar la queja, situación que a mi parecer podría redundar en la no comprobación de responsabilidad administrativa, ya que podría omitirse algún elemento importante para la integración de la investigación.

Posterior a la audiencia de ratificación, ampliación y ofrecimiento de pruebas, la Unidad cita al servidor público presunto responsable para que comparezca a la audiencia denominada de "pruebas y alegatos", en la que podrá ofrecer las pruebas y los alegatos que estime pertinentes para su defensa por si o por medio de defensor. Celebrada esta audiencia, el Titular de la Unidad, podrá requerir los informes o documentación necesaria de los distintos órganos que conforman la Junta u otro órgano de gobierno, para que determine si existe responsabilidad o no del servidor público en los hechos aseverados por el quejoso.

Una vez reunidos todos los documentos, informes y oficios solicitados , desahogadas todas las pruebas y presentados los alegatos por el servidor público, el Titular decretará cerrada la instrucción, y remitirá el expediente a proyecto de resolución, el que a la brevedad posible y en atención al orden presentará al Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o al Secretario del Trabajo y Previsión Social .

Conforme lo establecen los artículos 637, 638 y 646 de la Ley Federal del Trabajo; toda sanción que se pretenda aplicar en contra de los presidentes de Juntas Especiales, será aplicada por el Secretario del Trabajo y Previsión Social. Los actuarios, secretarios, auxiliares, y demás personal administrativo y jurídico de la Junta serán sancionados por el Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Analizando el procedimiento administrativo de responsabilidad instaurado por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y tomando en cuenta lo consignado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ha de incorporarse urgentes reformas al Reglamento Interior de este Tribunal por lo siguiente:

El procedimiento administrativo de responsabilidad, es un procedimiento que está investido de características que lo hacen único en el Derecho Mexicano. Su objetivo redunda en determinar la responsabilidad administrativa de los

servidores públicos federales, aplicar las sanciones correspondientes a los mismos e implantar un exacto desarrollo de la función pública.

El artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece:

“Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente capítulo, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia.

Asimismo y por lo que hace a su competencia, las autoridades jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a X del artículo 3º, determinarán los órganos y sistemas para los efectos a que se refiere el párrafo anterior, en los términos de sus legislaciones respectivas”.

Como se hizo notar anteriormente, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje cae dentro de este supuesto, y por tanto este numeral le otorga la facultad para que en términos de su legislación respectiva (Reglamento Interior) establezca el sistema para determinar la responsabilidad administrativa de sus servidores públicos.

De la transcripción que se hizo anteriormente de los artículos 38 y 39 del Reglamento Interior de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, es de observarse que en lo relativo al procedimiento de responsabilidad sólo consigna : “el procedimiento comprenderá la recepción de la queja, su radicación y previa notificación, la audiencia al interesado en la que se recibirán las pruebas que ofrezca en su descargo y desahogo”.

El Pleno de la Junta ha sido omiso en incorporar al Reglamento Interior lo relativo al procedimiento administrativo de responsabilidad, es urgente su reglamentación ya que se adolece de serios vicios que impiden un eficiente control disciplinario de los servidores públicos de la Junta, se inhibe y obstaculiza la función de la Unidad de Quejas, Denuncias y Responsabilidades, así como se deja en incertidumbre jurídica al servidor público presunto responsable.

Es preciso regular los siguientes aspectos del procedimiento:

Presentación de la queja o denuncia.

Admisión de la queja

Reglas generales

Competencia

Personalidad

Plazos y términos

Citaciones

**Audiencias**

**Exhortos**

**Medios de Prueba**

**Notificaciones**

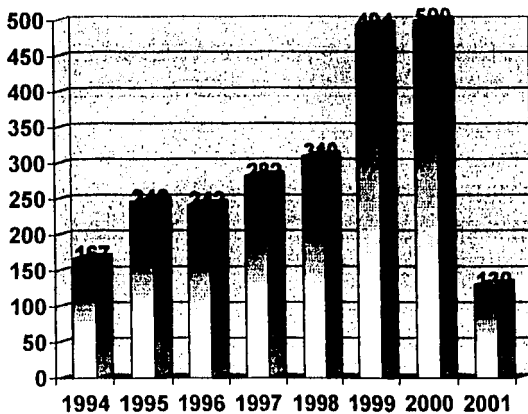
**Alegatos**

**Resoluciones**

**En conclusión, el procedimiento de responsabilidad debe contener elementos que fijen su sustanciación e incorporar aspectos que den validez a las resoluciones dictadas por la Unidad de Quejas, Denuncias y Responsabilidades.**

#### 4.4 ESTADISTICAS

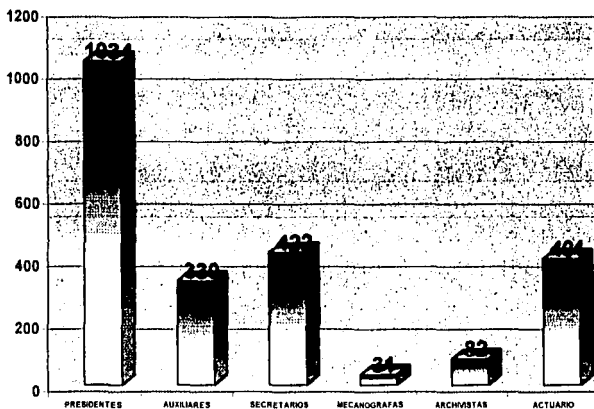
##### QUEJAS PRESENTADAS EN LOS ULTIMOS AÑOS EN CONTRA DE LOS SERVIDOS PUBLICOS DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCLIACION Y ARBITRAJE



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

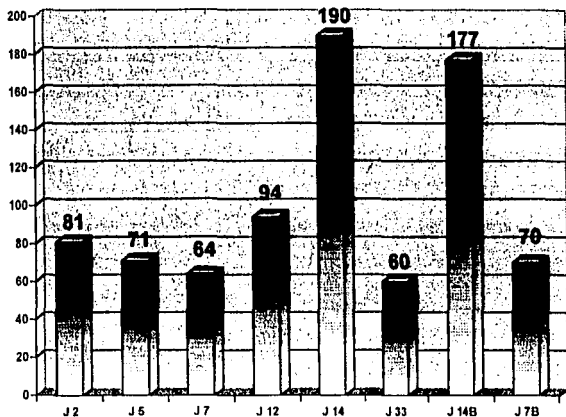


**QUEJAS PRESENTADAS DE 1994  
A MAYO DEL 2001 AL PERSONAL  
DE LA JUNTA FEDERAL  
DE CONCILIACION Y ARBITRAJE**



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

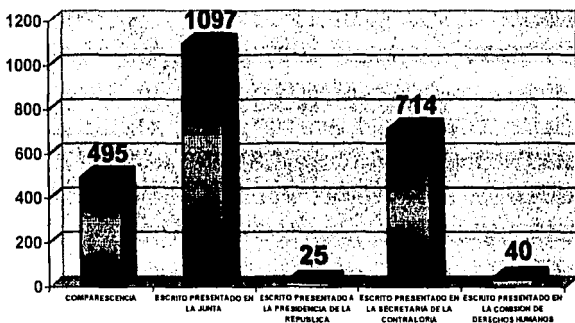
## JUNTAS ESPECIALES CON MAYOR NUMERO DE QUEJAS



■ QUEJAS PRESENTADAS EN EL PERIODO COMPRENDIDO DE ENERO DE 1994  
A MAYO DEL 2001

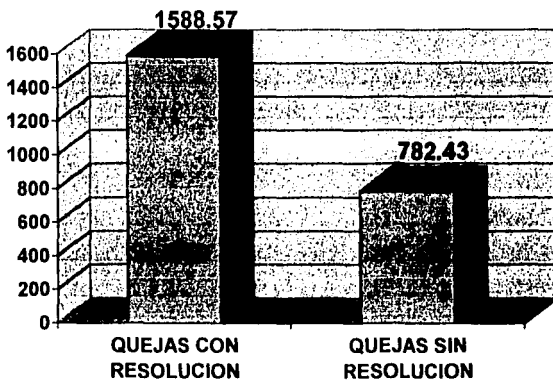
TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## FORMA DE PRESENTAR LAS QUEJAS EN CONTRA DE PERSONAL DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**ESTADO ACTUAL QUE GUARDAN LAS QUEJAS  
PRESENTADAS EN CONTRA DEL PERSONAL DE LA  
JUNTA**



PERIODO COMPRENDIDO DE ENERO DE 1994 A MAYO DEL 2001

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CONCLUSIONES

PRIMERA.-Durante la etapa Colonial, fue un asunto del máximo interés gubernamental la Responsabilidad administrativa de los servidores públicos, como lo refería la legislación en esta época, todo servidor público podía ser sometido al Juicio de Residencia o la Visita. La ley se vela como una expresión de la voluntad real, en concordancia con ello, la Corona tenía un estricto interés que la Ley se cumpliera, en estas condiciones el funcionario tenía que responder al soberano del poder que le había conferido y del cumplimiento que de su real voluntad la ley había realizado.

SEGUNDA.- En la Epoca independiente del estado Mexicano en la que se constituye como un estado liberal democrático, los funcionarios ya no son reales sino públicos, la responsabilidad administrativa se ve olvidada, subsistiendo únicamente la responsabilidad política y penal de altos funcionarios públicos.

TERCERA.- En la Epoca Contemporánea decayó la función pública en el ámbito federal, hubo que retomar el proyecto moral de la sociedad como medida indispensable para la subsistencia de la administración pública mexicana.

CUARTA.-El establecimiento y regulación de la responsabilidad administrativa se dejó hasta antes de la Ley de 1982 a otras leyes sustantivas, como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, así como a disposiciones reglamentarias de carácter interno de las dependencias.

QUINTA.- Al darse la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , la creación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el año de 1982 y la creación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, se establecieron las bases para el establecimiento de la responsabilidad administrativa en México.

SEXTA.- La ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contiene defectos de técnica jurídica, aún con las reformas que ha tenido, las que deben ser corregidas para lograr una debida certeza jurídica. Esto es, carece de normas que regulen de forma completa lo relativo al procedimiento disciplinario , y que contrario a lo que dispone no pueden ser subsanadas por el Código Federal de Procedimientos Penales.

SEPTIMA.-La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es un Tribunal con plena jurisdicción, de composición tripartita, integrada por igual número de representantes de trabajadores y patronos y uno del gobierno, de conformidad con la fracción XX del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

OCTAVA.- Es urgente la debida regulación dentro del Reglamento Interior de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje de la composición y estructura de la Unidad de Quejas, Denuncias y Responsabilidades, así como del procedimiento administrativo de responsabilidad.

NOVENA.- La Unidad de Quejas Denuncias y Responsabilidades es un órgano de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje que debe estar subordinado únicamente al presidente, cuyo fin es el de identificar, investigar y determinar las responsabilidad administrativa de los servidores públicos de este tribunal.

DECIMA.- Toda persona que desempeñe un empleo o cargo dentro de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, tendrá la calidad de servidor público.

DECIMA PRIMERA.- La conducta del servidor público de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje al desempeñar su cargo, deberá de apegarse a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley Federal del Trabajo, así como en el Reglamento Interior de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Ordenamientos que determinan el deber por el servicio encomendado.

DECIMA SEGUNDA.- A partir de 1998 hubo un incremento en el número de quejas que se presentaron en contra del personal de la Junta Federal de

Conciliación y Arbitraje, lo que motivó un desequilibrio de la Unidad de Quejas , Denuncias y Responsabilidades en la capacidad de respuesta, al no verse correlativamente incrementados el personal necesario, los recursos y el material de trabajo.

DECIMA TERCERA.- De las quejas presentadas a partir de 1994 , casi un 40 % fueron en contra de los Presidentes de Juntas Especiales, dichas quejas fueron en razón a que este servidor público es el superior jerárquico de los demás servidores públicos que laboran en las Juntas Especiales, y el encargado de vigilar el desarrollo de la Junta Especial. Es pertinente para el caso en particular otorgar mayores recursos a las Juntas Especiales, una mejor capacitación para sus empleados, así como incrementar la planta de servidores públicos.

DECIMA CUARTA.- Las Juntas Especiales con un mayor número de quejas presentadas fueron la 14, 14 Bis, 12, 2 y 7 Bis.

DECIMA QUINTA.- Existen hasta antes de que finalizara el 2001, 900 quejas sin resolución.



## BIBLIOGRAFIA

ARROYO HERRERA, JUAN FRANCISCO, Régimen Jurídico del Servidor Público, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1998.

BÉLCHEZ, G. HARO, El Derecho de la Función Pública, Ediciones Contables y Administrativas. México 1993.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, Renovación de la Constitución de 1917, Instituto Mexicano de Amparo, México 1994.

CÁRDENAS, RAÚL F., Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Editorial Porrúa, México 1982.

CARPIZO, JORGE, Naturaleza Jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, Editado por la Junta Federal de Conciliación Y Arbitraje, México 1999.

CASTELAZO, JOSÉ R., El Régimen Constitucional y Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Cuadernos de Análisis Político Administrativo Número 11, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1990.

DE BUEN UNNA, CARLOS, Ley Federal del Trabajo (análisis y comentarios),  
Editorial Themis, México 1990.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO, El Derecho  
Segunda Edición, Instituto Nacional de Administración Pública Disciplinario de  
la Función Pública, México 1992., Derecho Constitucional Mexicano y  
Comparado, Editorial Porrúa

FIX ZAMUDIO, HÉCTOR, Y VALENCIA CARMONA, SALVADOR,  
Editorial Porrúa, México 1999.

GÁMIZ PARRAL, MÁXIMO N., Constitución Política de los Estados Unidos  
Mexicanos Comentada, Editorial Limusa, México 1995.

GUERRERO, OMAR, El Funcionario, el Diplomático y el Juez, Plaza y Valdez  
Editores, México 1998.

MORALES PAULÍN, Derecho Burocrático, Editorial Porrúa, México 1995.

ORTIZ REYES, GABRIEL, El Control y la Disciplina en la Administración  
Pública Federal, Fondo de Cultura Económica, México 1995.

ORTIZ SOLTERO, SERGIO MONSERRIT, Responsabilidades de los  
Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México 1999.

RABASA O. EMILIO, Mexicano esta es tu Constitución, Cuarta Edición, publicación de la LI Legislatura de la Cámara de Diputados, México 1982.

RAMÍREZ FONSECA, FRANCISCO, Manual de Derecho Constitucional, Tercera Edición, Editorial Pac, México 1983.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Universidad Nacional Autónoma de México, Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1994.

SERRA ROJAS, ANDRÉS, Derecho Administrativo, Primer Curso, Décima Octava Edición, Editorial Porrúa, México 1997.

TENA RAMÍREZ, FELIPE, Derecho Constitucional Mexicano, Vigésimo Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 1983.

TENA RAMÍREZ, FELIPE, Leyes Fundamentales de México 1808-1998, Vigésima Primer Edición, Editorial Porrúa 1998.

## LEGISLACIÓN

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edición 123ª., Editorial Porrúa, México 1998.
- 2.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Edición 39ª , Editorial Porrúa, México 1999.
- 3.- Trueba Urbina Alberto, Ley Federal del Trabajo Comentada, Edición 78ª, Editorial Porrúa, México 1998.
- 4.- Herrán Salvatti Mariano, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Comentada, Editorial Porrúa, México 1986.
- 5.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Edición 39ª., Editorial Porrúa, México 1999.
- 6.- Código Federal de Procedimientos Penales, Greca Editores, México 1997.
- 7.- Código Federal de Procedimientos Civiles, Greca Editores, México 1997.
- 8.- Código Fiscal de la Federación, Edición 20a, Ediciones Delma, México 1999.

9.- Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social,

publicación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México 1997.

10.-Reglamento Interior de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje,

publicación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México 1997.