

834



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

"LOS TRABAJADORES DE BASE Y LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS".

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARIA AURORA SOSA OBLEA

ASESOR: MTRO. ENRIQUE LARIOS DIAZ





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

Paginación Discontinua

GRACIAS

A DIOS:

**PORQUE GRACIAS A ÉL, ESTOY AQUÍ,
CUMPLIENDO MI SUEÑO**

A MIS PADRES:

**ALFONSO SOSA RUIZ
CON TODO MI AMOR, RESPETO Y ADMIRACIÓN,
PORQUE GRACIAS A SU ESFUERZO, SE HA
HECHO REALIDAD MI TRIUNFO.**

**AURORA OBLEA JAIME
POR SU INVALUABLE APOYO, DESVELO Y
VALOR QUE ME INCULCÓ PARA ENFRENTAR LA
VIDA, , POR SU HONESTIDAD Y LUCHA CADA
DÍA, SIEMPRE DISPUESTA A BRINDAR LO MEJOR
DE ELLA**

GRACIAS POR SER LA GUÍA DE MI VIDA

A MI ADORADO RODOLFO:

**POR LA PACIENCIA TAN GRANDE Y APOYO QUE
ME BRINDO PARA LA REALIZACIÓN DEL
PRESENTE TRABAJO, SIENDO LA FUENTE DE
INSPIRACIÓN Y EL MOTOR DE LUCHA EN MI
VIDA.**

TE AMO

**POR SER EL HOMBRE DE MI VIDA Y COMPAÑERO
PARA EL RESTO DE MIS DÍAS**

A MI HERMOSO FITITO:

**PORQUE QUIERO QUE TE SIENTAS ORGULLOSO
DE MI Y QUE SEA UN EJEMPLO PARA TU VIDA; TE
DEDICO ESTE TRABAJO.**

**GRACIAS POR HABERME DADO LA DICHA DE SER
TU MADRE.**

**A MIS HERMANOS:
ALFONSO Y KARLA**

**POR ESTAR CONMIGO EN CADA MOMENTO DE MI
VIDA, CUANDO LOS HE NECESITADO
INSPIRANDO MI VIDA DE ALEGRÍA, OPTIMISMO Y
AMOR FRATERNAL.**

POR SU APOYO Y CARÍÑO

A MI ABUELITO.

**HOMBRE DE MIL ANECDOTAS VIVIDAS, CÚMULO
DE EXPERIENCIAS Y GRAN CORAZÓN.**

**A MI ASESOR:
MTRO. ENRIQUE LARIOS DÍAZ**

**POR SU PACIENCIA Y ATINADA ORIENTACIÓN EN
LA REALIZACIÓN DE ESTE TRABAJO.**

A MI FACULTAD DE DERECHO:

**POR HABERME RECIBIDO EN SUS AULAS LLENA
DE GRANDES ILUSIONES, EN LAS QUE ME FORJE
UNA META QUE HOY SE HACE REALIDAD.**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MÉXICO:**

**FORJADORA DE GRANDES ESPERANZAS E
INCANSABLES LUCHAS, GRACIAS POR ABRIRME
SUS PUERTAS Y PERMITIRME LOGRAR MI SUEÑO
DE SER PROFESIONISTA.**

A MI JURADO:

**POR SUS VALIOSAS OBSERVACIONES, LAS
CUALES ENRIQUECEN EL PRESENTE TRABAJO DE
TESIS.**

**LOS TRABAJADORES DE BASE Y LA
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS.**

I N D I C E

INTRODUCCIÓN..... I

CAPÍTULO I

CONCEPTOS

1. Trabajador.....	1
2. Trabajador de base.....	3
3. Sindicato	6
4. Relación Jurídica de Trabajo.....	8
5. Relación Laboral	10
6. Cese	11
7. Patrón	13
8. Patrón-Estado	15
9. Despido	16
10. Servidor público.....	17
11. Titular	19
12. Responsabilidad.....	20
13. Procedimiento Administrativo.....	21
14. Sanción administrativa	24
15. Suspensión	29
16. Destitución.....	33
17. Inhabilitación.....	36

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES

A) DE DERECHO DEL TRABAJO

1. La Constitución de 1917.....	41
2. El artículo 123 constitucional.....	49
3. La Ley Federal del Trabajo de 1931.....	54
4. El Estatuto de Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.	56
5. El apartado B.	64
6. La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.....	68
7. La Ley Federal del Trabajo de 1970.....	69
8. Las reformas de 1980.	71

B) DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

9. La Nueva España.....	75
10. La Independencia.....	83
11. La Reforma.....	102
12. El Porfiriato.....	106
13. La Revolución.....	109
14. La Post-revolución.....	111
15. La Ley del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado.....	126
16. Las reformas del Presidente Carlos Salinas de Gortari.....	133
17. Las reformas del Presidente Ernesto Zedillo.....	145

CAPÍTULO III

LA NATURALEZA JURIDICA DE LA RELACION DE TRABAJO CON EL ESTADO

1. Los trabajadores de los organismos públicos descentralizados que se rigen por el apartado A del artículo 123.....	150
2. Los trabajadores del apartado B.....	152
3. Los trabajadores de base.....	157
4. Los trabajadores de confianza.....	158
5. El servicio exterior mexicano.....	168
6. Los trabajadores de las instituciones de banca y crédito gubernamentales.....	177
7. Los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios.....	179
8. Los trabajadores contratados por servicios profesionales o por "honorarios".....	181
9. Los trabajadores de vigilancia de los establecimientos penitenciarios.....	182

CAPÍTULO IV

LA NATURALEZA JURIDICA DE LA RELACION ADMINISTRATIVA ENTRE EL ESTADO Y SUS ADMINISTRADOS

1. Las atribuciones del Estado.....	190
2. Las funciones administrativas del Estado Federal.....	192
3. La organización administrativa del Estado.....	200
4. El acto administrativo.....	209
5. Los derechos y obligaciones de los particulares frente al Estado.....	216
6. Los derechos y obligaciones de los servidores públicos frente al Estado.....	220
7. La responsabilidad administrativa.....	230
8. La sanción administrativa.....	233

CAPÍTULO V

COMPLICACIONES LEGALES

A) PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES

1. Investigación.....	239
2. Instrucción.....	240
3. Citatorio.....	240
4. Audiencia de ley.....	245
5. Pruebas y alegatos.....	248
6. Resolución.....	248
7. Aplicación.....	264
8. Medios de impugnación.....	278
9. Recurso de revocación.....	281
10. Juicio de Nulidad ante Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	287

B) PROCEDIMIENTO LABORAL

11. Medios preparatorios.....	297
12. Demanda.....	301
13. Contestación de demanda.....	303
14. Audiencia de pruebas y alegatos.....	304
15. Laudo.....	310
16. Ejecución.....	311
17. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.....	312

CONCLUSIONES.....	320
-------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA.....	325
-------------------	-----

APÉNDICE " LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS".....	328
---	-----

INTRODUCCIÓN

El Estado en las dos últimas décadas ha enfatizado en su obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción; sin embargo, tal acción afecta los derechos de los individuos, de la sociedad y los intereses de la propia nación; motivo por el cual el Estado reclama que sus servidores públicos sean responsables, que estén obligados a responder de sus actos, bajo procedimientos establecidos en las leyes; siendo que esto no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas, pero sobre todo cuando no existe el procedimiento correcto para aplicar una sanción.

Es el Ejecutivo de 1982, el que partiendo del ideal de la renovación moral de la sociedad, concentra esfuerzos para legislar en materia de responsabilidades de los servidores públicos; sin embargo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que surgió de dicho esfuerzo, fue muy ambigua en determinados aspectos, como lo es la destitución de servidores públicos de base; por lo que es en razón de lo anterior, y atendiendo las reformas en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos acontecidas en los últimos años, que surge la necesidad de enfocar el presente estudio, al derecho que tienen los trabajadores de base de conservar su empleo, mediante una relación de equilibrio entre el trabajador y el patrón-Estado, proponiendo reformas a diversos artículos de la Ley Federal citada; así como a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, ya que ambos ordenamientos repercuten en los derechos de la clase trabajadora.

En tal virtud, el objetivo primordial es crear un sistema en el que se les respeten sus garantías individuales, que se les de un trato justo e igual a los demás trabajadores; toda vez que el servidor público, sin importar si es de base o de confianza, ha sido distinguido por el desempeño de su función y porque utiliza recursos de la Administración Pública Federal; sin embargo, esto no les debe dar una condición jurídica especial, que impacte en su ámbito jurídico-laboral; ya que si bien es cierto, el derecho disciplinario de la función

pública, en materia de responsabilidades administrativas, lo que busca es el ejercicio adecuado de la función pública encomendada y el combate a la corrupción; sin lugar a dudas éste, se manifiesta en razón del interés general de que el Estado ejerza correctamente sus funciones, sin perder de vista su responsabilidad esencial de proteger los derechos del hombre, preservando sus garantías individuales y sus derechos sociales, por sobre cualquier ley.

Conforme a esta idea, el servidor público inicia su relación con el Estado con una carga especial, por lo que considero necesario y urgente definir un procedimiento específico que deba seguirse para proceder a la destitución o cese de los trabajadores de base, en virtud de que por una misma conducta, están sujetos a dos procedimientos, el primero previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hoy Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y el segundo por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, no obstante que en el primero, se le hace saber al trabajador, motivo y fundamentos legales para citarlo; así como su garantía de audiencia para ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, para estar en posibilidades de emitir la resolución que conforme a Derecho proceda y que ponga fin al procedimiento administrativo de responsabilidades en primera instancia, con la opción de que el servidor público sancionado impugne la resolución ante el Tribunal Fiscal de la Federación o bien ante la propia autoridad que emitió dicha resolución, mediante el recurso de revocación o juicio de nulidad; posteriormente y con el fin de dejar sin efectos su nombramiento, el Titular de la Dependencia por conducto de la autoridad competente, tendrá que encuadrar la responsabilidad administrativa determinada en las causales señaladas en los incisos de la fracción V, del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para que sea mediante resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que se determine el destino del trabajador, si se encuentra o no dentro de los supuestos previstos en el mencionado artículo, previo procedimiento previsto en el artículo 46 Bis de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, que señala que si a juicio del jefe superior de la oficina el trabajador incurre en alguno de los incisos señalados en el multicitado artículo levantará acta administrativa, con intervención de éste, y un representante del sindicato, en la que asentarán los hechos, la declaración del trabajador y las de los testigos de cargo y descargo propuestos, para que al libre arbitrio

del Titular de la Dependencia, proceda a demandar ante el citado Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se quede sin efectos el nombramiento del trabajador de base.

En razón de lo anterior, en el presente trabajo, se hace un análisis de la evolución del derecho del trabajo y de las responsabilidades de los servidores públicos, a través de las diferentes etapas que han marcado la historia; se especifican características de la naturaleza jurídica de las relaciones de trabajo y administrativas entre los servidores públicos y el Estado, en su calidad de Patrón y como responsable de la función pública;

Además se definen las etapas que acontecen en el procedimiento administrativo y en un juicio laboral, a fin de que queden plenamente identificados, toda vez que un solo servidor público puede ser sujeto a ambos procedimientos; por lo que es necesario cristalizar la urgencia de definir un procedimiento específico en el caso de los trabajadores de base, con el fin de dignificar su función.

CAPÍTULO I

CONCEPTOS

1.- Trabajador

El hombre es la parte sustancial de las comunidades, de él nace el Derecho y en él se aplica, es el titular de derechos y obligaciones, sin embargo, siempre han existido diferencias entre sí, según su participación en la sociedad y en la Historia; hay quienes tienen la ventaja de poseer riqueza, otros la administran y otros sólo cuentan con su fuerza de trabajo; es por esto, que como resultado de la desigualdad que ha imperado, se ha buscado un equilibrio que permita la sobrevivencia y la complementación, entre los patrones y la clase trabajadora.

De ahí la importancia de que los conceptos de las partes que intervienen en una relación de trabajo, estén reguladas en normas rectoras que busquen un equilibrio entre los factores de la producción que se rigen en un contorno social.

Son muchos los ordenamientos legales, que se refieren a las personas que trabajan para un tercero, entre las que predominan:

La Ley Federal del Trabajo de 1931, señalaba que "trabajador es toda persona que preste a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un contrato de trabajo"; de cuya redacción se observaba que no sólo las personas físicas podían considerarse como trabajadores, sino también los grupos colectivos, sindicatos o las asociaciones.

Por su parte la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del estado, dice en su artículo 2º que: Para los efectos de esta ley, se entiende: I.- Por trabajador, a toda persona que habiendo cumplido 18 años preste servicios a las entidades y organismos mencionados mediante designación legal,

siempre que sus cargos y sueldos estén consignados en los presupuestos respectivos. No se considerarán como trabajadores a las personas que presten sus servicios a las entidades y organismos públicos mediante contrato sujeto a la legislación común, a las que por cualquier motivo perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios, o a las que presten servicios eventuales...”.

En la actual Ley Federal del Trabajo en su artículo 8°, define: “trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado. Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 3°, señala que trabajador: “Es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.”

De tales conceptos podemos distinguir los siguientes elementos sobresalientes:

a) El trabajador: Son únicamente las personas físicas, quienes efectúan materialmente el servicio, ya sea físico, intelectual o de ambos géneros o bien prestan a otra, ya sea física o moral, un trabajo personal subordinado.

b) El patrón: Es la persona física o moral, quien recibe el beneficio del servicio prestado por el trabajador.

c) El objeto de la obligación: Es la prestación de un trabajo o servicio físico, intelectual o material.

d) La naturaleza de la prestación es que sea personal y subordinada; o sea que debe ser intransferible, no se puede dejar la obligación en otra persona, porque sería una figura distinta.

e) El fin es recibir un beneficio, por parte del trabajador es recibir una remuneración y por parte del patrón la prestación de un servicio.

2.- Trabajador de base

La esencia del artículo 123 Constitucional estima que sus postulados deben proteger a todos los trabajadores, sin que sea factible establecer categorías entre ellos; sin embargo, debido a las diferencias existentes por la naturaleza de sus actividades, surgió la necesidad de diferenciarlos, entre trabajadores de base y de confianza, los primeros que son los que nos ocuparan en éstas líneas, son aquéllos que deben ser de nacionalidad mexicana, a menos que no puedan desarrollar el servicio respectivo, por lo que podrían ser sustituidos por extranjeros. Los titulares de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal y los representantes sindicales participarán conjuntamente en la formulación, aplicación y actualización de los Catálogos Generales de Puestos, tanto para el Gobierno Federal como para las Entidades que estén sometidas al régimen de la ley burocrática, a efecto de identificar a los servidores públicos en atención a sus funciones. Otra característica inherente a los trabajadores de base es que son inamovibles, lo que quiere decir que no pueden ser cesados sino por alguna de las causas enumeradas en las cinco fracciones del artículo 46 de la ley burocrática, las cuales son consideradas como justificadas para proceder al cese de los efectos del nombramiento y consiguientemente a la separación definitiva del empleo, cargo o comisión que desempeñe el trabajador sin responsabilidad para el Estado. Ésta inamovilidad surge a partir del momento en que el trabajador de base haya cumplido seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente, según lo dispone el artículo 6 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.¹

¹ Monsemit, Ortiz Soltero Sergio, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México 1999 p p 12- 13

De lo anterior, se colige que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123 Apartado B, fracción XIV, dispone que la ley determinara los cargos que sean considerados de confianza, por lo que si la ley no indica quien es empleado de confianza, se debe entender que éstos son de base.

Por su parte el artículo 5° de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, señala que los trabajadores de confianza son los siguientes:

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

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las Dependencias y los de las Entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B, del artículo 123 Constitucional, que desempeñe funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley, sean:

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento;

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y subjefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la Dependencia o Entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza;

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

d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones,

siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las áreas de Auditoría;

e) Control directo de adquisiciones; cuando tengan la representación de la Dependencia o Entidad de que se trate con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compra, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las Dependencias y entidades con tales características;

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

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

h) Asesoría o consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores: Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor, Coordinador General en las Dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades;

i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías Particulares o Ayudantías;

j) Los Secretarios Particulares del Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor y Director General de las Dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las Entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo;

k) Los agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal, y

l) Los agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las policías preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las Dependencias o Entidades, formará parte de su catálogo de puestos;

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

En la Contaduría Mayor de Hacienda: El Contador y el Subcontador Mayor, los Directores, Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados. En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero;

IV.- En el Poder Judicial; los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.

La Ley Federal del Trabajo, en su artículo 9º dice quienes son los trabajadores de confianza, y establece que: "La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se de al puesto. Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento."

De lo anterior, se infiere que los de base son aquellos que por exclusión no se ajustan a la categoría que describe el artículo anterior.

3.- Sindicato

La libertad es una de las máximas aspiraciones del hombre, sin embargo, este mismo, es el origen de su explotación, ya que ha propiciado la lucha de clases por lograr un equilibrio entre quienes detentan los medios de producción y los que solo tienen su fuerza de trabajo en defensa de sus respectivos intereses, de lo que

resulta que en su lucha por equilibrar las desigualdades, surge la necesidad de asociarse para luchar en común por los mismos ideales y beneficios, situación que se buscó con la creación de los sindicatos, los cuales se convierten en un ente colectivo social, en una institución jurídica fruto del desarrollo capitalista.

La palabra sindicato Proviene del griego sundiké y significa "justicia comunitaria" o bien "idea de administración y atención de una comunidad".

Para el maestro Guillermo Cabanellas en su obra de Derecho sindical y corporativo, señala que es "toda unión libre de personas que ejerzan una misma profesión u oficio, o profesiones u oficios conexos, que se constituya con carácter permanente con el objeto de defender los intereses profesionales de sus integrantes, o para mejorar sus condiciones económicas y sociales"

Su fundamento legal se encuentra en el artículo 123 constitucional, fracción XVI, que señala: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

Fracción XVI.- Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera.

El artículo 356 de la Ley Federal del Trabajo vigente señala que el sindicato "es la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses".

"Es la persona social, libremente constituida por trabajadores o por patrones, para la defensa de sus intereses de clase."²

El artículo 25, del Código Civil en vigor para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia federal, le atribuye al sindicato la naturaleza de una persona moral, porque constituye el resultado del reconocimiento que se ha hecho de una realidad social, libremente constituida, según lo señala el artículo 357 de la Ley Federal del Trabajo; toda vez que "Los trabajadores y los patrones tienen el derecho de constituir sindicatos, sin necesidad de autorización previa."

Además una característica importante es que "Tienen derecho a redactar sus estatutos y reglamentos, elegir libremente a sus representantes, organizar su administración y sus actividades y formular su programa de acción", según lo señala el artículo 359 de la mencionada Ley.

Se trata de una unión libre, que reúne a personas vinculadas entre sí por lazos profesionales, es institucional, es permanente, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos: pluralidad de voluntades de los trabajadores que representen.

4.- Relación Jurídica de Trabajo

Respecto al término de relación jurídica de trabajo, es necesario analizar los vocablos que lo integran empezando por el de relación, el cual denota por sí

² De Buen L., Nestor, Derecho del Trabajo, 6ª Edición, Edit. Porrúa, México, 1986, p. 725.

mismo, la idea de nexo, vínculo, conexión, correspondencia, etc.; algunos tratadistas lo interpretan como a quien se les asigna el poder y a quien se impone el deber; por lo tanto se entiende como los vínculos o nexos que las normas jurídicas establecen entre los sujetos

La relación jurídica, es el vínculo de derecho que se genera por la existencia de una obligación y el titular de un derecho. Es también como lo expresa Hans Nawiaski "Un ligamen con el Estado, de aquí que la relación jurídica consista en la sumisión de la voluntad individual a la voluntad estatal".

El trabajo es considerado una condición de existencia del hombre, con el fin de crear satisfactores que le permitan atender necesidades, el cual está regido por una norma jurídica.

"Es la situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen en virtud del cual se aplica al trabajador el estatuto objetivo integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de los derechos sociales, de la Ley del trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos-ley y de sus normas supletorias¹

La ley Federal del Trabajo, en su artículo 20, define que: "Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen, la prestación de un trabajo personal y subordinado a una persona".

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 2º, señala que: "Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo, se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los

¹ De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. 7ª Edición, Edit. Porrúa, México 1993, p.185.

trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.”

En razón de lo anterior, entendemos como relación jurídica de trabajo el acto jurídico, que se da entre un trabajador y el patrón, el cual requiere ser exteriorizado a través de la voluntad; su objeto está constituido de obligaciones por un lado la de prestar un servicio, realizar actos materiales y por el otro la de pagar un salario al recibir el beneficio; siempre y cuando se sujete a la norma jurídica, que impone el Estado, cuyo objetivo es garantizar la seguridad y estabilidad entre ambos.

5.- Relación Laboral

Para Ignacio Burgoa la relación laboral “está constituida por la clase trabajadora y el grupo social detentador de los medios de producción o capitalistas. Los efectos de esta relación implican la existencia de derechos y obligaciones recíprocas entre ambos sujetos”.

Es el tratamiento jurídico de la prestación de servicios por una persona a otra, mediante el pago de un salario, con independencia del acto que haya motivado la vinculación laboral. ⁴

Puede establecerse o existir con o sin el contrato individual de trabajo, consiste en la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona física o jurídica, mediante el pago de un salario. ⁵

De lo que podemos concluir que se establece entre quien recibe el beneficio o la prestación de un trabajo personal, a cambio del pago de un salario y quien

⁴ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Segunda Edición, México Distrito Federal, 1988

⁵ Borrell Navarro, Miguel, Derecho Mexicano del Trabajo, 6ª Edición, Edit. SISTA, México, 1998, p.195

efectúa materialmente el servicio o el trabajo personal subordinado; por lo que es necesario la manifestación de la voluntad a través del consentimiento, para adquirir derechos y obligaciones, como principio universalmente aceptado para establecer la relación entre trabajador y patrón; toda vez que uno esta obligado a realizar un trabajo y el otro a pagar lo acordado.

6.- Cese

El concepto de cese lo podemos extraer del contenido del artículo 46 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, que dice: " Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

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

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

III. Por muerte del trabajador;

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

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

a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

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

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

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

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

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

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

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

i) Por falta comprobada de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.

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

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

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el Titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente; pero si éste no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e), y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento ante

el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

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

En mérito a lo anterior, podemos concluir que el cese es dar por terminado los efectos del nombramiento o designación del trabajador cuando concurren las causales señaladas en los incisos anteriores.

7.- Patrón

Deriva del latín *pater onus*, que quiere decir carga o cargo del padre. Era el nombre que se le asignaba a las personas que tenían alguna obligación protectora con respecto a otras: el padre de familia con sus hijos, la autoridad para con los individuos integrantes de la Comunidad, etc.

La raíz etimológica parte de un noble supuesto de protección, circunstancia que con el tiempo se desvirtuó, hasta llegar a considerarlo como un explotador de servicios.

Es la persona física o moral que recibe el beneficio de la prestación de servicios de uno o más trabajadores.*

* Briceño Ruiz, Alberto, Derecho individual del Trabajo, Editorial HARLA, 1965, México, D.F., p. 154

Juan D. Pozzo, dice que "el empleador es aquél que directa o indirectamente tiene el poder de disposición de la actividad laboral de quienes trabajan a su servicio; en otros términos, el empleador debe ser el destinatario de los servicios realizados en forma subordinada. No es indispensable que las actividades del empleador sean permanentes. Puede ser de carácter accidental, como ocurre en el caso del propietario de un inmueble que construye en él por administración; tal propietario debe ser considerado empresario de su propia obra y empleador con relación a todo el personal que trabaja en su obra".

Para Guillermo Cabanellas el patrón o empresario es: "aquella parte que, en la relación laboral, recibe la prestación ajena con fines de lucro, la que contrata al trabajador para que le preste servicios; con rigor técnico al acreedor de la obligación de hacer en el contrato de trabajo"

El artículo 4º de la Ley Federal del Trabajo de 1931, decía que "patrono es toda persona física o jurídica que emplee el servicio de otra, en virtud de un contrato de trabajo", una norma que era otra consecuencia de la concepción contractualista.

La actual Ley Federal del Trabajo en su artículo 10, define al patrón como "la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores. Si el trabajador, conforme a lo pactado o a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquél lo será también de éstos".

Por lo que no es necesario la existencia de algún documento que acredite la relación, para determinar obligaciones a cargo de las personas que tienen bajo su mando a algún prestador de servicios, basta que utilice trabajadores o que reciba beneficios de éstos.

8.- Patrón-Estado

El Estado es una organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines, mediante actividades concretas, por lo que siendo una realidad social, tiene necesariamente una realidad jurídica que se expresa en su capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones, que van desde los derechos fundamentales y las bases de su desarrollo.⁷

En tal virtud y como persona jurídica colectiva, capaz de ejercer derecho y cumplir obligaciones, el Estado necesita para cumplir con las atribuciones encomendadas, de personas que lo ayuden a lograr la eficacia de sus fines sociales, que aporten sus actividades, energías, talentos, originando una relación de deberes, obligaciones y situaciones laborales, entre éstos, denominada función pública, en la que concurren la voluntad del Estado para contratar y la del particular para aceptar el empleo, cargo o comisión que le asignen, en la que el Estado adquiere el carácter de Patrón, ante sus trabajadores, sujeto a leyes que regulen dicha relación, que lo obliguen ante ellos y le den capacidad para exigir un funcionamiento continuo y eficaz del servicio público, en la mayoría de los casos se rige principalmente por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte y atendiendo el razonamiento vertido en la exposición de motivos de la Iniciativa de reformas que adicionó al artículo 123 Constitucional, el apartado "B" en el que se señalaba entre otras cosas, la naturaleza de la relación

⁷ Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 10ª Edición, Edit. Porrúa, México, 1991, p. 60.

jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones y la que existe entre los servidores públicos con el Estado, son diferentes, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para Instituciones de interés general, constituyéndose en colaboradores en el ejercicio de la función pública; también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de ahí que siempre deba ser tutelado. De lo anterior se desprende la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el artículo 123, frente al Estado.

Aquí lo importante es vislumbrar que no obsta, que los fines que se persigan sean distintos, existe la prestación de un servicio subordinado del servidor público hacia el Estado, quien recibe el beneficio del mismo a cambio de pagar una remuneración.

9.- Despido

La doctrina define al despido como el acto por virtud del cual el patrono hace saber al trabajador que rescinde o da por terminada la relación de trabajo, por lo que en consecuencia, queda separado de éste.

Existe un problema terminológico sobre la acción unilateral de cualquiera de las partes para dar por terminada la relación laboral, por lo que no hay que confundir entre la acción del patrón cuando rescinde al trabajador o cuando este decide dejar de trabajar, ya que en el primer caso mediante una acción de cumplimiento del contrato, se puede mantener viva la relación y en el segundo caso queda extinguida por el acto de la rescisión, subsistiendo únicamente el problema de determinar a quién es imputable la responsabilidad que llegare a surgir, sin embargo, para la realización de este trabajo nos referiremos al primer concepto que se refiere a la conducta del patrón.

El despido es catalogado por la ley como una forma de rescisión, esto es, como un acto unilateral en virtud del cual el patrón da por terminada la relación laboral invocando una causa grave imputable al trabajador.

Es un acto unilateral, potestativo, formal, que pone fin a la relación de trabajo, supeditada a la confirmación de validez que hagan los tribunales laborales, constituye un remedio contra una violación grave de las obligaciones del trabajador. En sí mismo el despido constituye un mal necesario.

Para Mario de la Cueva, el despido "es el acto por el cual el patrón hace saber al trabajador que rescinde la relación de trabajo, y que, en consecuencia debe retirarse del servicio".

Es la disolución unilateral de la relación de trabajo por parte del patrón, ante el incumplimiento grave y culposo de las obligaciones del trabajador.⁸

La fundamentación del despido justificado se encuentra interpretando contrario sensu, la fracción XXII del apartado "A", del artículo 123 Constitucional, así como el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo.

10.- Servidor público

La administración pública es una esfera jurídica de obligaciones asignadas a personas físicas; a través de las cuales el Estado entra en contacto con la sociedad, cumple con sus fines; toda vez que el hombre es el único ser con razón y voluntad, con la capacidad para poner en acción toda la estructura que la conforma, por lo que es necesario definir los conceptos de aquellos que intervienen en la función pública del Estado para satisfacer necesidades sociales.

⁸ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2ª Edición, Edt. Porrúa, México Distrito Federal, 1988, p.p.1111-1113.

Es aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales.⁹

El artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala que son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales, a quienes citará a procedimiento cuando incurran en algunas de las hipótesis contenidas en el artículo 8° de la citada Ley.

El artículo 108, señala a los siguientes servidores públicos: 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; Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

⁹ Monserri, Ortiz Soltero Sergio, Op. Cit. p. 5

11.- Titular

Para que el Estado cumpla con su cometido es necesario que se organice de una forma especial, a fin de satisfacer los intereses de la sociedad, a través de la función administrativa; dicha organización es la Administración Pública, la cual no tiene personalidad propia, sino es uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad del Estado.

La amplitud de la función administrativa crea por una parte la necesidad de crear múltiples órganos que se caracterizan por ser esferas especiales de competencia y por otra parte requiere de personas físicas que ejerciten esa competencia; por lo que no hay que confundir, que éste último, es una persona física, que tiene, junto con la necesidad de satisfacer sus intereses particulares, una actividad que se realiza en interés del Estado, pudiéndosele considerar como encargado de las funciones que al órgano le corresponden.¹⁰

En nuestra Legislación mexicana, observamos que un claro ejemplo, es la Ley Orgánica de la Administración Pública en la que se prevé que el despacho y resolución de los asuntos en estas dependencias corresponderá originalmente a los titulares de las mismas, pero que para la mejor organización del trabajo, podrán delegar en funcionarios subalternos cualesquiera de sus facultades excepto aquellas que por ley o por disposición del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por ellos.

¹⁰ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 30ª Edición, Edt. Porrúa, México, 1991, p.p. 123-125.

En el Diccionario General de la lengua española, definen la palabra como alguien que tiene algún título, que da su propio nombre por título a otra cosa; que ejerce profesión con cometido especial propio.

Es una persona física que forma y exterioriza la voluntad del Estado, es concreta y puede variar, sin que se afecte el órgano, ejerce la voluntad dentro de la esfera de competencia del mismo, es en sí un ser humano, que a través de su voluntad pone en movimiento el orden jurídico y realiza los fines que una comunidad le ha encomendado al estado.

12.- Responsabilidad

Proviene de "*respondere*", que significa *inter alia*: prometer, merecer, pagar. Así "*responsalis*" significa el que responde. En un sentido más restringido "*responsum*" (responsable) significa el obligado a responder de algo o de alguien.

La responsabilidad desde el punto de vista que recoge la dogmática jurídica, se refiere a que un individuo es responsable cuando de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado, según lo sostuvo Hans Kelsen.

En este sentido la responsabilidad presupone un deber del cual debe responder el individuo. La responsabilidad señala quien debe responder del cumplimiento o incumplimiento de tal obligación.¹¹

En el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regula la responsabilidad de los servidores públicos, al establecer que: "... por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

¹¹ Diccionario Jurídico Mexicano - Instituto de Investigaciones Jurídicas, Pomona-UNAM p. p. 2824-2826

13.- Procedimiento Administrativo.

En primer lugar es necesario desentrañar al procedimiento como el conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto.

Según los tratadistas, y entre ellos el profesor español José María Villar y Romero, en el procedimiento administrativo no hay partes contrapuestas, sino que hay una relación entre la Administración y el interesado.

Para García Oviedo, el procedimiento administrativo lo constituyen los trámites y formalidades que debe de observar la Administración, para resolver las reclamaciones que los particulares formulen.

Gabino Fraga, afirma que es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo.

Es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas.¹²

La exposición de motivos de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, del 17 de julio de 1958, define el procedimiento administrativo como el "cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin".

El acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto, la ilustración o información necesarias para guiar su decisión al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta, no de un

¹² Acosta Romero, Miguel. Op. cit. p. 686

modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales. Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo.

Asimismo, en el procedimiento administrativo está dominado por la necesidad de dar intervención a los particulares cuyos derechos pueden resultar afectados o no, por un acto administrativo, ya que dentro de ella quedan comprendidas múltiples actividades de orden material o bien actividades jurídicas que no tienen carácter imperativo, como son las relacionadas con la gestión de parte del patrimonio del Estado.

En el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Varsovia en el año de 1936, se señalaron las siguientes bases como fundamentales para todo procedimiento administrativo: "primero, el principio de audiencia de las partes; segundo, enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la Administración o por las partes en el procedimiento; tercero, determinación del plazo en el cual debe de obrar la Administración; cuarto, precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades o consejos; quinto, necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afecten a un particular; sexto, condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares y como reglas generales complementarias, la declaratoria de que todo quebrantamiento de las normas que fijan garantías de procedimiento para el particular deben provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad de quien las infrinja".

En nuestro país existe la necesidad de señalar los elementos principales que deben tenerse en cuenta para la sistematización del procedimiento administrativo. En primer término, ese procedimiento debe ser el resultado de la conciliación de los dos intereses fundamentales que juegan en la actividad administrativa estatal: por una parte, el interés público que reclama el inmediato cumplimiento de las

leyes, exige normalmente que el procedimiento se inicie de oficio y que él permita dictar las resoluciones respectivas con el mínimo de formalidades indispensables para la conservación del buen orden administrativo, el pleno conocimiento del caso y el apego a la ley. Por otra parte, el interés privado exige que la autoridad se limite por formalidades que permitan al administrado conocer y defender oportunamente su situación jurídica para evitar que sea sacrificado en forma ilegal o arbitraria.

En segundo término, el procedimiento debe comprender la regulación de las formalidades para la formación, ejecución y revisión dentro de la esfera administrativa de los actos de la Administración, así como las normas para la presentación, tramitación y resolución de las impugnaciones que se dirijan contra esos actos cuando sean definitivos, por no ser susceptibles de revisión por órganos de la Administración activa, lo cual significa que la ley debe regular el procedimiento que se denomina procedimiento administrativo simplemente, o procedimiento de la Administración activa, y el procedimiento llamado procedimiento contencioso-administrativo o de justicia administrativa.

En tercer término, la irregularidad o incumplimiento de las formalidades y trámites de procedimiento exige consideración muy variada que puede ir de la simple aplicación de sanciones disciplinarias cuando se omiten algunas de las medidas de orden interno encaminadas a mantener el buen orden administrativo, hasta la nulidad misma del acto administrativo cuando en su formación no se han seguido las normas establecidas para garantía de los derechos de los particulares.

Como consecuencia de lo que se ha indicado, las normas de procedimiento deberán ser diferentes según se trate de una actuación espontánea de la Administración o de una actuación que ésta realice por instancia de un particular.

En el mismo caso y siempre que no se llegue a producir lesión en los derechos o intereses privados, deberá existir un mínimo de disposiciones, como son las que fijan el órgano competente, los motivos para iniciar el procedimiento y las medidas de orden interno tales como las informaciones que deben recabarse y la intervención de órganos técnicos de carácter consultivo, cuyas opiniones deban o no seguirse obligatoriamente.

Cuando el procedimiento se inicia a petición de parte, la ley debe de regular los requisitos que ha de llenar la instancia inicial, la forma de acreditar la personalidad en caso de que se actúe por medio de representante, los documentos que deben acompañarse al primer escrito, el lugar de presentación y los medios de subsanar la falta de los requisitos exigidos, así como los medios de prueba y las normas para su apreciación.

El procedimiento administrativo se caracteriza, según hemos indicado, por la carencia de solemnidades y consecuentemente por su mayor rapidez.

14.- Sanción administrativa

El ejercicio de la función administrativa considera la existencia de una serie de facultades otorgadas en favor de los órganos de la administración, con el fin de que puedan cumplir con las tareas que los ordenamientos legales les imponen.

Entre estas facultades se encuentra la correspondiente a la imposición de sanciones por infracciones a las leyes administrativas; situación que ha sido materia de discusión en razón de que se ha dicho que nuestra Constitución Política no la establece en forma precisa, sin embargo, hay que tomar en consideración que la potestad sancionadora de la administración tiene su apoyo en la coacción, que como se indicó, puede consistir en castigar las conductas infractoras o bien en hacer efectivo por la vía forzosa el cumplimiento de un acto administrativo.

La sanción administrativa es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo.

El daño que se causa por la infracción o ilícito administrativo a la administración, a la colectividad, a los individuos o al interés general tutelados por la ley, tiene como consecuencia la sanción administrativa.¹³

Por otra parte, con base en la interpretación literal del artículo 21 constitucional, se ha pensado que la autorización que la propia ley da a la administración para la imposición de sanciones debe ser declarada inconstitucional, al igual que la actuación de la autoridad en ese sentido.

El artículo 21 de la Constitución de 1857, establecía que: "La aplicación de las penas propiamente como tales, es exclusiva de la autoridad judicial. La política o administrativa sólo podrá imponer, como corrección hasta quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión, en los casos y modos que expresamente determine la ley".

Al elaborar el actual artículo 21 de la Constitución Política, el constituyente hizo la diferencia entre delitos e infracciones y determinó la competencia de la autoridad judicial en lo que se refiere a los primeros. Sin embargo, al regular las infracciones administrativas sólo hizo alusión a violaciones a los reglamentos de policía y buen gobierno, dando por hecho que las leyes, por su parte, señalarían las infracciones y las sanciones correspondientes, en los términos del artículo 73, fracción XXI, de la propia Constitución.

¹³ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa-UNAM p. p. 2872-2873

No obstante lo anterior, debemos considerar que si esta disposición se interpreta en forma literal, sólo existirían los delitos y las infracciones a reglamentos gubernativos, por lo que toda violación a la ley sólo podría tipificarse como delito, lo cual resultaría extremoso. Por otra parte, podemos mencionar que si el constituyente hubiera pretendido limitar la facultad sancionadora de la autoridad administrativa, hubiera agregado la expresión sólo, para que el texto quedara en su parte conducente de la siguiente forma: "Compete a la autoridad administrativa sólo la aplicación de sanciones. ..."

Independientemente de lo expuesto, si se privara a la autoridad administrativa de la facultad sancionadora, quedaría limitada en su facultad para ejecutar las leyes, como lo dispone la fracción I del artículo 89 constitucional, dejando a la autoridad sin la suficiente fuerza para el desempeño de su función.

Por último, cabe señalar que la facultad sancionadora comprende la correctiva y la disciplinaria. La primera se refiere a la facultad que tiene la administración para sancionar el incumplimiento de los deberes genéricos que los individuos tienen frente al Estado, por su sola condición de gobernados, es decir, por su situación general de sumisión. En cambio, en la segunda la facultad sancionadora se ejerce sobre aquellos individuos que se encuentran sometidos a una relación especial de sumisión, como son: los servidores públicos, los alumnos de un establecimiento público docente o los profesionistas agrupados corporativamente en un colegio oficial (abogados, contadores, médicos, etc.).

Es el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad.¹⁴

¹⁴ Acosta Romero, Miguel. Op cit. p. 860

La doctrina por su parte denomina a la sanción administrativa como contravenciones o faltas, que procede por la violación a la disposición legal, por no hacer lo que en ella se ordena o hacer lo que prohíbe. Estas conductas se establecen en las leyes y en los reglamentos de policía y buen gobierno y, generalmente, se sancionan por la autoridad administrativa, a través de un procedimiento que en cada una de las leyes se regula.

Se trata de un procedimiento sumario en el que se debe respetar el derecho de audiencia. Sin embargo, no todas las leyes lo tienen establecido, ni prevén el derecho de audiencia, que de cualquier manera se debe respetar con el fin de no violar los artículos 14 y 16 constitucionales.

Del análisis de las distintas sanciones que establecen las leyes y los reglamentos administrativos se encuentran diferencias en razón de la situación y características de los sujetos infractores frente al Estado. Esto es así puesto que los ciudadanos, en su calidad de gobernados, se encuentran sometidos al cumplimiento de sus obligaciones que, en general, la ley y los reglamentos de policía disponen para todas aquellas personas que se encuentran en el supuesto genérico que fija la norma administrativa, por lo que su incumplimiento produce la infracción administrativa.

Manuel María Díez denomina a este tipo de sanciones penas de policía, las cuales, afirma, deben estar establecidas por la ley y son "... susceptibles de pronunciarse por el órgano administrativo contra el autor de una contravención, por ejemplo, el retiro de un permiso de conducir un vehículo automotor, la confiscación o la privación de bienes por decisión administrativa".

El procedimiento para la imposición de las sanciones generalmente se encuentra regulado en el propio ordenamiento que las prevé, en el cual, como ya se mencionó, se debe respetar el derecho a ser oído y ofrecer pruebas, aunque no se

establezca en la norma, según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, textualmente menciona:

Instancia: Segunda Sala; Fuente: Apéndice de 1995; Parte: Tomo III, Parte SCJN; Tesis: 2; Página: 6

"ACTOS ADMINISTRATIVOS. INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS. NO ES NECESARIO RECLAMAR LA LEY, CUANDO ESTA ES OMISA RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS FORMALIDADES ESENCIALES CONSAGRADAS POR EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.

Las autoridades administrativas están obligadas a llenar los requisitos que señale la norma secundaria aplicable y, además, a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, de tal suerte que, aunque la ley del acto no establezca, en manera alguna, requisitos ni formalidades previamente a la emisión del acuerdo reclamado, de todas suertes queda la autoridad gubernativa obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional. En estas condiciones, no es siempre indispensable para el quejoso atacar la inconstitucionalidad de la ley respectiva, puesto que para alcanzar el otorgamiento del amparo, basta que el mismo agraviado demuestre la contradicción entre el acto combatido y la Carta Fundamental."

Sexta Época: Amparo en revisión 2125/59. Antonio García Michel. 2 de marzo de 1960. Cinco votos. Amparo en revisión 2655/61. Venancio López Fernández. 9 de octubre de 1961. Cinco votos. Amparo en revisión 3379/61. Antonio García Ruiz. 27 de octubre de 1961. Unanimidad de cuatro votos. Amparo en revisión 5752/61. Antonio Pérez Martín. 10 de enero de 1962. Unanimidad de cuatro votos. Revisión fiscal 47/61. Eulalio Salazar Cruz. 24 de enero de 1962. Unanimidad de cuatro votos.

Las autoridades administrativas están obligadas a llenar los requisitos que señale la norma secundaria aplicable y, además, a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, de tal suerte que, aunque la ley del acto no establezca, en manera alguna, requisitos ni formalidades previamente a la emisión del acuerdo reclamado, de todas suertes la autoridad gubernativa está obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional.

Cuando el individuo participa en el ejercicio del poder público, ya sea como funcionario o empleado, queda sujeto a un régimen especial de obligaciones, a tal grado que cuando las incumple se hace acreedor a sanciones disciplinarias, que son de naturaleza administrativa por ser reguladas por leyes administrativas, impuestas por autoridades administrativas y mediante procedimientos administrativos. En particular, este tipo de sanciones están reguladas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a nivel federal, y en las leyes de responsabilidades estatales a nivel local. Además, tienen su base constitucional en los artículos 108, 109, fracción III y 113 de la Carta Fundamental, y se imponen a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Conforme a las leyes de responsabilidades, la facultad sancionadora se deposita en el superior jerárquico o en un órgano de la administración, como a nivel federal lo es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, o en un tribunal autónomo, como en el Estado de México, cuyo Tribunal de lo Contencioso-Administrativo tiene a su cargo la imposición de las sanciones disciplinarias a los servidores públicos de la Administración Pública estatal y municipal.

15.- Suspensión

Es una sanción disciplinaria aplicable a personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión dentro de los Poderes Públicos Federales y Locales también consistente en la privación temporal de sus labores de trabajo por haber, quebrantado las normas burocráticas del buen proceder y que atenten contra la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en las tareas encomendadas, quedando suspendido el derecho para percibir su sueldo o salario por el tiempo que dure esa medida administrativa.

Se trata de la separación temporal del servidor público de las actividades públicas que tiene encomendadas, ya sea por nombramiento o por elección popular, mediante una resolución expedida por el superior jerárquico o por un órgano especial competente de la Federación, entidad federativa respectiva o municipio, quedando por lo tanto suspendidos temporalmente los efectos de su nombramiento o elección que dio origen a la función de que se trate.¹⁵

En diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se hace referencia a la suspensión como sanción por la comisión de infracciones, y a la suspensión temporal, como medida procedimental para facilitar el desarrollo de los procedimientos sancionatorios, por lo que podemos diferenciar entre estas dos figuras, ya que la finalidad y los efectos de cada una de ellas es diferente.

Conforme a la fracción II del artículo 13 y fracción II del 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, por un periodo por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año.

En tanto la suspensión temporal se menciona en el artículo 21, fracción V, de la Ley en comento, para quedar como sigue: "Previo o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor

¹⁵ Sánchez Gómez, Narciso. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Edt. Porrúa, México, 1998 p 385

interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

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

En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del

procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría

Por tanto, aunque ambas suspensiones son temporales, sólo podremos considerar como sanción a la suspensión lisa y llana, no mayor de tres días, ni mayor de un año, que se imponga en una resolución administrativa, con carácter definitivo, ya que la suspensión temporal sólo es una medida procedimental para facilitar las actuaciones en el procedimiento.¹⁶

A esta última suspensión se refiere la tesis jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte, en la que se estableció la constitucionalidad de esta medida procedimental, y que a continuación se transcribe:

Instancia: Pleno Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Parte : 64, Abnl de 1993 Tesis: P. XXIV/93 Página: 19

“LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SU ARTICULO 64, FRACCION IV, QUE ESTABLECE LA SUSPENSION TEMPORAL DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES DE SUS CARGOS, NO ES VIOLATORIA DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA QUE ESTATUYE EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.

El artículo 64, fracción IV, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones como una medida cautelar o precautoria, mientras dura el procedimiento y se dicta la resolución que deslinda las responsabilidades del servidor público afectado. Por ello, el numeral mencionado no viola la garantía de audiencia consagrada en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, puesto que dicha garantía opera respecto de actos privativos y la suspensión temporal aludida no tiene tal carácter.”

Amparo en revisión 6055/90. Mario López de Escalera. 17 de febrero de 1993. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario. Marcos

¹⁶ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 2ª Edición, Edit Porrúa, México 1998, p. 120

García José. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes trece de abril en curso, por unanimidad de quince votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordo Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Gúitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número XXIV/93, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausentes: Clementina Gil de Lester, Ignacio Magaña Cárdenas, Samuel Alba Leyva, Victoria Adato Green y Felipe López Contreras. México, Distrito Federal, a catorce de abril de mil novecientos noventa y tres.

Manuel María Díez denomina a esta medida, suspensión preventiva manifestando que "... en caso de una falta grave el funcionario puede ser suspendido hasta en tanto se diligencie el procedimiento administrativo y se le aplique la sanción correspondiente."

La suspensión, entonces, no es una sanción disciplinaria sino simplemente una medida administrativa destinada a evitar las consecuencias molestes del mantenimiento en funciones de un funcionario sobre el cual pesa una sospecha».

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

16.- Destitución

Es la terminación de los efectos del nombramiento o de la elección de un servidor público, como consecuencia de una resolución administrativa expedida por autoridad competente que le ha fincado una responsabilidad administrativa, y como consecuencia de la gravedad de la infracción se hace acreedor a esa sanción,

[Illegible text]

[Illegible text]

[Illegible text]

[Illegible text]

[Illegible text]

[Illegible text]

¹ Francisco Cabana, Tratado Práctico de derecho administrativo, Ed. Porrua, México, 1988, p. 111

propia autoridad; o a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por su parte, la ejecutividad del acto administrativo permite su eficacia sin necesidad de que una autoridad diferente lo califique, ya que la fuerza propia del acto autoriza su ejecución.

Pero independientemente de lo anterior, en el propio Poder Judicial se han establecido tesis de gran relevancia para el establecimiento de la distinción entre los aspectos laboral y administrativo de estas relaciones, al grado de que se han llegado a establecer la diferencia entre las figuras "destitución" y "cese", tal y como puede corroborarse en la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación transcribimos:

Instancia: Pleno Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Parte : 65, Mayo de 1993 Tesis: P. XXV/93 Página: 27

"SERVIDORES PUBLICOS, LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS. SU ARTICULO 72, FRACCION II, INCISO B), NO ES VIOLATORIO DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

La distinción entre el cese de los trabajadores sujetos al régimen del artículo 123, apartado "B", fracción IX de la Constitución y la destitución del cargo como medida disciplinaria establecida por los artículos 108 y 113 de la propia Constitución se funda en la diversa naturaleza de las relaciones establecidas entre el Estado y sus servidores en materia laboral, por un lado, y las que derivan del servicio público cuya observancia garantiza el sistema disciplinario reglamentado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El cese a que se refiere el artículo 123, apartado "B", fracción IX constitucional, es la consecuencia del incumplimiento, por parte del trabajador, de obligaciones de carácter laboral, en tanto que la destitución prevista por el artículo 72, fracción II, inciso B), de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del artículo 113 constitucional, deriva de una infracción a los deberes de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, impuestos a los servidores públicos. En tales condiciones,

es evidente que la falta de relación entre el precepto reclamado y el artículo 123, apartado "B", fracción IX constitucional, llevan a la conclusión de que el primero no es conculcatorio de esta última disposición constitucional."

Amparo en revisión 1189/91. Ricardo Michell Vázquez Lara. 14 de octubre de 1992. Unanimidad de veinte votos. Ponente: José Trinidad Lanz Cárdenas. Secretario: Gabriel Ortiz Reyes. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes veinte de abril en curso, por unanimidad de dieciocho votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Guitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número XXV/93, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausentes: Noé Castañón León y Felipe López Contreras. México, Distrito Federal, a veintidós de abril de mil novecientos noventa y tres.

17.- Inhabilitación

Consiste en la privación temporal del derecho de una persona física para ejercer un empleo, cargo o comisión dentro de los Poderes Públicos Federales, Estatales y Municipales en vista de haber incurrido en una responsabilidad de carácter administrativo o bien índole político.

Los efectos de la sanción pueden consistir por un lado en privar al responsable de la falta administrativa para que sea separado de la función pública, y por el otro lado, pierde el derecho para retornar por un término determinado en la ley, para no prestar sus servicios al Estado, en cualquiera de sus niveles de gobierno.¹⁸

¹⁸ Sánchez Gómez, Narciso, Op. Cit. p. 385

La sanción de inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público se encuentra prevista en el Título Cuarto de la Constitución Federal, tanto para la responsabilidad política como para la administrativa.

Como consecuencia de la reforma a la ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo del 2002, se modificaron los plazos de referencia, en los siguientes términos:

Quando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

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

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia. Dicha sanción será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en términos de la resolución dictada.

Por su parte la Suprema Corte de Justicia señala al respecto en su tesis que:

"INHABILITACION COMO SANCION ADMINISTRATIVA Y COMO PENA.

La inhabilitación, entendida como la sanción por virtud de la cual se declara al sancionado como no apto o incapaz de ejercer ciertos derechos, puede ser configurada como una sanción penal, cuando su imposición derive de la comisión de un delito en términos del artículo 24 del Código Penal aplicable a la materia federal, o como una sanción administrativa para el servidor público que ha faltado a los principios y reglas que presiden la función pública, conforme al artículo 56, fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuyo supuesto sólo restringe temporalmente su capacidad para ocupar cargos públicos sin lesionar sus demás derechos civiles, políticos o de familia "

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LXI/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.

Por su parte, el Tribunal Fiscal de la Federación, al resolver el juicio 2366/89, consideró que: "...el artículo 56, fracción V de la ley de la materia (en cuyo texto apoya su argumento la parte actora), no señala que la inhabilitación será aplicable por resolución judicial, sino por resolución jurisdiccional, esto significa que tal resolución por la cual se aplicará la sanción en comento, será emitida por autoridad administrativa competente de acuerdo a las leyes aplicables que en el caso son: el artículo 17 fracción II del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación del 19 de enero de 1983, que le otorga a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, entre otras facultades la de imponer en consulta con la Dirección General Jurídica, las sanciones que competen a la Secretaría derivadas de las fracciones I, V y VI del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos".

Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito estableció lo siguiente:

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación Parte: VII-Mayo Tesis: Página: 300

"SERVICIO PUBLICO, INHABILITACION TEMPORAL, EN EL. AUTORIDAD COMPETENTE PARA IMPONERLA.

De la interpretación armónica de los artículos 53, 56, 60 y 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se desprende que la contraloría interna de cada dependencia es competente para imponer la sanción por falta administrativa consistente en inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, sin que tal conclusión se contraponga con lo dispuesto por la fracción V del artículo 56 del ordenamiento legal sancionado, al señalar que la inhabilitación indicada será aplicable por "resolución jurisdiccional" pues, en primer término, la palabra "jurisdicción" tiene varias connotaciones, una como sinónimo de competencia (Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S. A., página 1884), por lo que desde este punto de vista entendemos que la inhabilitación será aplicada mediante resolución emitida por autoridad competente, que en el caso lo es la contraloría interna de cada dependencia; en segundo término, la palabra "jurisdicción" se ha considerado como "facultad, deber de un órgano del Estado para administrar justicia" (Op. cit.), lo que equivale a decir que si bien es cierto que la función jurisdiccional es propia del poder judicial, formalmente hablando, ello no quiere decir que los otros dos poderes (ejecutivo y legislativo) estén imposibilitados de ejercer dicha función, ya que de conformidad con diversos ordenamientos legales, entidades o dependencias distintas del poder judicial materialmente hablando, ejercen la función jurisdiccional, como sucede con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que otorga a la contraloría interna de cada dependencia la facultad de ejercer la actividad jurisdiccional para imponer la sanción administrativa de inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público."

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO . Revisión fiscal 21/91. Higinio Barrón Rangel. 3 de abril de 1991. Unanimidad de votos. Ponente. Samuel Hernández Viazcón. Secretario: Ricardo Ojeda Bohórquez. Revisión fiscal 141/91. Alvaro Herrera Huerta. 14 de marzo de 1991.

Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcón. Secretario: Salvador Mondragón Reyes.

También es de considerar la tesis dictada en Pleno, que a la letra dice:

Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Parte : III, Abril de 1996 Tesis: P. LXII/96 Página: 120

"INHABILITACION DE SERVIDORES PUBLICOS COMO SANCION POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. SU IMPOSICION CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.

De la interpretación conjunta de los artículos 1o., 3o., 53, 54 y demás relacionados de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente en mil novecientos noventa y tres, se desprende que las sanciones derivadas de la responsabilidad administrativa en que incurrir los servidores públicos, excepción hecha de la destitución de servidores incorporados como trabajadores de base, se imponen por resolución de las propias autoridades administrativas, ya sea la Secretaría de Estado encargada del sistema global de control o los superiores jerárquicos de los servidores responsables titulares de las dependencias o coordinadores de sector, lo cual conduce a afirmar que la misma regla es aplicable para la inhabilitación, de modo que la expresión empleada por el artículo 56, fracción V de la Ley en cita, de que la inhabilitación "será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente", debe interpretarse referida a la autoridad administrativa, a quien de acuerdo con la distribución de competencias le esté asignada la atribución de imponerla, de acuerdo con los criterios relativos a la gravedad de la infracción, monto del daño causado y demás circunstancias que se previenen en la propia Ley."

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos Ponente: Juan Díaz Romero Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LXII/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.

CAPÍTULO II ANTECEDENTES

A) DE DERECHO DEL TRABAJO

1.- La Constitución de 1917.

Derivado de un movimiento armado cuyo principal objetivo de lucha era buscar las medidas encaminadas a dar la satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, reclamadas por la opinión pública de conseguir igualdad de los mexicanos entre sí, mejorar las condiciones de vida del peón rural, del obrero, del minero y en general de las clases proletarias, se empezaron a dictar leyes que contenían aspectos laborales, en las legislaturas de los Estados, tal es el caso de la ley expedida por José Vicente Villada en el Estado de México en 1904 y muchas otras disposiciones en diferentes estados de la República Mexicana, que representaron un gran avance para la regulación de las relaciones obrero patronales, lo que motivó que Venustiano Carranza en su programa de trabajo elaborado en Veracruz, ordenará la redacción de un proyecto de Ley del Trabajo, que pudiera aplicarse en el Distrito Federal, cuya influencia sería decisiva en todo el territorio nacional.

Fue así cuando por decretos del 14 y 19 de septiembre de 1916, Carranza convocó al pueblo para que eligiera representantes a un Congreso Constituyente que se abocaría a la tarea de modificar la Constitución. En la exposición de motivos se dijo que si bien la Constitución de 1857 fijó el procedimiento para la reforma, por medio de un órgano revisor de la Constitución, integrados por poderes constituidos, esa norma no podía ser obstáculo para que el pueblo, titular esencial y originario de la soberanía, según expresa el artículo 39 de la Constitución, ejerciera el inalienable derecho a modificar la forma de gobierno.¹⁹

¹⁹ Davalos, José, Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo, Edt. Porrúa, México, Distrito Federal, 1968, p. p. 42-43

Realizadas las elecciones y calificadas por el Colegio Electoral que sesionó en jornadas preparatorias previas a la apertura de sesiones ordinarias, se inició el 1º de diciembre de 1916, un periodo único de sesiones en el Teatro Iturbide de Querétaro, en donde, tras el discurso inaugural, Carranza presentó un Proyecto de Constitución reformada y dirigió un mensaje al Congreso, donde con claro sentido de la realidad afirmó: “la simple declaración de derechos, bastante en un pueblo de cultura elevada en el que la sola proclamación de un principio fundamental de orden social y político es suficiente para imponer respeto, resulta un valladar ilusorio donde, por una larga tradición y por usos y costumbres inveterados, la autoridad ha estado investida de facultades omnímodas, donde se le ha atribuido poderes para todo y donde el pueblo no tiene otra cosa que hace más que callar y obedecer”.

Según las manifestaciones en ese momento afirmaron que con el Proyecto de Constitución de 1917 expuesto por Carranza, se produjo una profunda decepción pues no quedaban aseguradas las grandes reformas sociales que se habían prometido y que se esperaban por el pueblo.

El artículo 50. del proyecto enviado por el Primer Jefe, reproduce en términos generales, el mismo precepto de la Constitución de 1857: “Nadie podrá ser obligado a prestar servicios sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el sacrificio de la libertad del hombre”. Como única novedad consigna que el contrato de trabajo, sólo obligará a prestar el servicio convenido, por un periodo que no exceda de un año y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles.

La fracción X del artículo 73 facultaba al Poder Legislativo Federal para regular la materia del trabajo, lo cual, no era garantía de que efectivamente se

haría. Al artículo 5° se le agregaba el párrafo: "El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por un periodo que no exceda de un año y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera, de los derechos políticos y civiles.

Se da en el Congreso Constituyente, la necesidad de ampliar los conceptos contenidos en el artículo 5° del proyecto, con verdaderas garantías en beneficio de los trabajadores. Las discusiones a este respecto nos recuerdan por su particular trascendencia, las de la Asamblea Francesa en 1789, con motivo de la Declaración de los Derechos del Hombre. Cuatro dictámenes fueron necesarios y un gran número de sesiones, para llegar a la conclusión que debía, establecerse una sección especial, dedicada a la regulación del trabajo y de previsión social.

En la sesión del 12 de diciembre de 1916, se dio lectura, por primera vez al dictamen del artículo 5° formulado por la Comisión integrada por Mújica, Román, Monzón, Recio y Colunga. Se propuso, entre otras cosas, la limitación de las horas de trabajo y el establecimiento de un día de descanso forzoso en la semana, sin que fuera precisamente el domingo. Igualmente la prohibición a los niños y a las mujeres, para el desempeño de trabajo nocturno en las fábricas. Volvió a presentarse en la sesión del 17 de diciembre, donde varios diputados solicitaron fuera retirado, por la serie de modificaciones que debía sufrir.²⁰

La Comisión, encargada de estudiar el artículo 5° del Proyecto de Carranza, presentó, por tercera vez, en la sesión del 26 de diciembre de 1916, su dictamen que añadía al texto, el principio de la jornada máxima de 8 horas, la prohibición del trabajo nocturno industrial de las mujeres y de los niños y el descanso hebdomadario. Se negó, en cambio, a incluir en el dictamen otros principios también propuestos por los diputados Aguilar, Jara y Góngora referentes a: salario igual para trabajo igual sin distinción de sexo; derecho a la huelga; indemnización

²⁰ Briceno Ruiz, Alberto. Derecho Individual del Trabajo. Ed4 Haría, México, 1965, p. 84

por accidentes y enfermedades de trabajo; y establecimiento de Juntas de Conciliación y Arbitraje para la solución de los conflictos suscitados entre el capital y el trabajo. Se argumentó que no era propio que principios de esta índole formaran parte de la sección de garantías individuales y se propuso que su estudio se llevara a cabo al discutirse las facultades del Congreso Federal.

El artículo 123 se fue elaborando mediante largas discusiones. Las intervenciones de los diputados fueron reclamos de la clase trabajadora, que dieron cuerpo a los derechos consignados.

Contra el dictamen se inscribieron 14 oradores. Don Fernando Lizardi abordó la tribuna y su participación se sintetiza en la afirmación de que "este último párrafo desde donde principia diciendo: la jornada máxima de trabajo obligatoria no excederá de ocho horas, le queda al artículo exactamente como un par de pistolas a un Santo Cristo". Jorge Carpizo aclara la expresión diciendo que "la idea era, que en la Constitución no podía establecerse ningún precepto reglamentario".

Heriberto Jara, diputado veracruzano, en una brillante y extraordinaria intervención, propuso la inclusión de los derechos de los trabajadores en la Constitución: "Pues bien; los jurisconsultos, los tratadistas, las eminencias en general en materia de legislación, probablemente encuentren hasta ridícula esta proposición ¿cómo va a consignarse en una Constitución la jornada máxima de trabajo?, ¿cómo se va a señalar allí que el individuo no debe trabajar más de ocho horas al día? Eso, según ellos, es imposible; eso, según ellos, pertenece a la reglamentación de las leyes; pero, precisamente, señores, esa tendencia, esta teoría, ¿qué es lo que ha hecho? Que nuestra Constitución tan libérrima, tan amplia, tan buena, haya resultado, como la llamaban los señores científicos, un traje de luces para el pueblo mexicano, porque faltó esa reglamentación, porque jamás se hizo. Se dejaron consignados los principios generales, y allí concluyó todo. Después, ¿quién

se encarga de reglamentar? Todos los gobiernos tienden a consolidarse y a mantener un estado de cosas y dejan a los innovadores que vengan a hacer tal o cual reforma.

"La jornada máxima de ocho horas no es sencillamente un aditamento para significar que es bueno que sólo se trabaje ese número de horas, es para garantizar la libertad de los individuos, es precisamente para garantizar su vida, para garantizar sus energías, para que descansa, sin dejarle tiempo para atender a las más imperiosas necesidades de su familia, porque hasta ahora los obreros mexicanos no han sido más que carne de explotación.

"¿Quién ha hecho la Constitución? Un humano o humanos, no, podemos agregar algo al laconismo de esa Constitución, que parece que se pretende hacer siempre como telegrama, como si costase a mil francos cada palabra su transmisión; no, señores, yo estimo que es más noble sacrificar esa estructura a sacrificar al individuo, a sacrificar a la humanidad; salgamos un poco de ese molde estrecho en que quieren encerrarla; rompamos un poco con las viejas teorías de los tratadistas que han pensado sobre, la humanidad, porque, señores, hasta ahora leyes verdaderamente eficaces, leyes verdaderamente salvadoras, no las encuentro."

Otra destacada participación fue la del constituyente yucateco, Héctor Victoria, quien criticó tanto al artículo del Proyecto de Carranza como al dictamen, por considerar que se trataba insuficientemente el problema del trabajo; "es verdaderamente sensible que al traerse a discusión un proyecto de reformas que se dice revolucionario, deje pasar por alto las libertades públicas, como han pasado hasta ahora las estrellas sobre las cabezas de los proletarios; ¡allá a lo lejos!". Consideraba que el artículo 5º debía contener las bases sobre las cuales las Legislaturas Locales expidieran sus leyes del trabajo. Afirmó los principios fundamentales de lo que posteriormente sería el artículo 123.

Froylán C. Manjarrez señaló que la importancia de las cuestiones del trabajo hacía conveniente que se le dedicara un título o capítulo especial dentro de la Constitución, sacándolas del artículo 5º.

Alfonso Cravioto ratificó la idea de dedicar un artículo especial para la cuestión laboral y añadió que "así como Francia, después de su revolución ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la Revolución Mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros".²¹

Andrade sostuvo que por largos años, tanto para los obreros en los talleres como para los peones en los campos, ha existido la esclavitud; que los peones laboran de sol a sol y en los talleres los obreros son explotados por los patrones; en los establecimientos de costura a las mujeres se les explota inicuaamente, haciéndolas trabajar de una manera excesiva, e igualmente han sido objeto de explotación los niños; por todo ello debe consignarse en ese artículo, la limitación de las horas de trabajo, ya que "la mujer por su naturaleza es débil, en un trabajo excesivo, resulta perjudicada en demasía y a la larga influye en la degeneración de la raza. En cuanto a los niños, dada también su naturaleza débil, si se les somete a trabajos excesivos, se tendrá por consecuencia más tarde, hacer hombres inadaptables para la lucha por la vida, seres enfermizos".

Gracida refiere que el movimiento sindical en el mundo, persigue la realización de dos ideales: obtener una justa retribución y el respeto al pleno consentimiento: "no es justa retribución aquélla que se acepta en virtud de que hay libre concurrencia, no es justa la que está originada en la competencia de otros compañeros de trabajo; no es justa retribución aquélla que se obtiene porque no hay otro medio más que soportar, en virtud de infinidad de circunstancias

²¹ Dávalos, José, Op. Cit. p p. 43-45

estímamos que la justa retribución será aquélla que se basa en los beneficios que obtenga el capitalista. Soy partidario de que al trabajador, por precepto constitucional, se le otorgue el derecho de obtener una participación en los beneficios del que lo explota. La participación en los beneficios quiere decir, según la definición de un escritor, un convenio libre, expreso o tácito en virtud del cual, el patrón da a su obrero o dependiente, además del salario, una parte de los beneficios, sin darle participación en las pérdidas... Sindicalista como soy, solamente he sido partidario de que nos opongamos al capital hasta donde sea justo, hasta donde sus beneficios, compartiéndolos con nosotros tengan un límite... la justa retribución será aquélla en que, sin perjudicar, el precio del producto, elevándolo de precio, dé al trabajador una parte de la utilidad que el patrón va obteniendo. Lo que se hace con el dividendo de acciones sin gravar las acciones mismas, sin gravar el negocio, lo que se hace individualmente entre el que establece un negocio o busca un socio industrial con poco capital, repartiéndose la utilidad y lo que hacen los grandes empresarios repartiendo dividendos, sin que la magnitud de los dividendos quiera decir aumentar el precio del producto”.

Macías preguntaba qué es la justa retribución en el trabajo: “el capitalista le da una cantidad muy pequeña al trabajador, de manera que el trabajador recibe, como es la parte más débil, la parte menor, la más insignificante; saca luego el capitalista el capital invertido y paga el interés que siempre lo fija alto, paga el trabajo del inventor, la prima que da al inventor por hacer muchos de los descubrimientos, y todavía cobra un excedente, y ese excedente se lo aplica al capitalista, porque el capitalista, como en la fábula del león, dice: ‘Esto me, toca a título de que soy el empresario, esto me toca a título de que soy el inventor, esto me toca a título de que no me doblego, porque soy el más fuerte y de aquí vienen constantemente los pleitos, entre el trabajador y el, capital’”. A efecto de evitar que el patrón, en detrimento de los legítimos derechos del trabajador, siga recibiendo la mayor parte de las utilidades, es conveniente proteger definitivamente al

trabajador, protección que podrá lograrse mediante los sindicatos y el contrato colectivo de trabajo.²²

El rumbo que habían tomado las discusiones hizo comprender a Carranza que la decisión ya había sido tomada y procedió a encargar al constituyente José Natividad Macías la redacción del nuevo título sobre el trabajo; integró una Comisión junto con Pastor Rouaix, Secretario de Fomento del Gabinete Constitucionalista, José Inocente Lugo, Director de la Oficina de Trabajo de la Secretaría de Fomento y el diputado Rafael L. de los Ríos; Comisión que elaboró un Anteproyecto basado en las ideas de Macías. El Anteproyecto se sometió a la consideración de numerosos diputados (46 de ellos dieron previamente su apoyo) y una vez depurado se turnó a la Comisión respectiva.

En la cuadragésima sesión se presenta, con el proyecto del artículo 5° del artículo 123, que contiene la regulación de la relación obrero patronal, a fin de armonizar en cuanto es posible, los encontrados intereses del capital y del trabajo, por la arbitraria distribución de los beneficios obtenidos en la producción, dada la desventajosa situación en que han estado colocados los trabajadores manuales de todos los ramos de la industria, el comercio, la minería y la agricultura.

La Comisión de Constitución presentó el Proyecto a la Asamblea, ésta no hizo modificaciones de fondo y fue así como el 23 de enero de 1917 fue aprobado por unanimidad de 163 votos de los diputados presentes. De este modo pasó México a los anales de la historia como el primer país que dio rango constitucional a las garantías sociales.

La Constitución mexicana, promulgada el 5 de febrero de 1917, por primera vez en la historia de las constituciones del mundo, afirma los puntos básicos de la reglamentación de los derechos de los trabajadores; es la expresión de la lucha

²² Briceno Ruiz, Alberto, *Op. cit.* p. 86-88

armada iniciada en 1910; es la voluntad de la nación de hacer justicia a la clase trabajadora.

El artículo 123, facultó a los Congresos de los Estados para legislar sobre esta materia. La reforma del 6 de septiembre de 1929, confirió carácter federal y el Congreso de la Unión debía expedir la ley.

Este orgullo nacional ha llevado a varios autores a manifestar que los derechos sociales aprobados en Querétaro dieron contenido al Tratado de Paz de Versalles del 25 de junio de 1919, a la Declaración Rusa del 16 de enero de 1918 y a su Constitución de julio de ese mismo año, así como a la Constitución Alemana de Weimar del 31 de julio de 1919.

Para Jorge Carpizo nuestro artículo 123 Constitucional, es de vital importancia al señalar que "... quiere y promete justicia; justicia a los oprimidos, justicia a las grandes clases sociales que han sufrido, justicia para hacer hombres libres. Y únicamente de hombres libres están constituidos los grandes pueblos."²³

2.- El artículo 123 constitucional.

La magna obra que creó el Constituyente de 1917 en materia social, fue pionera en su género; para los sujetos comprendidos por el texto del artículo 123 Constitucional (obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo), dicho precepto constituyó "el punto de arranque de la lucha de los trabajadores para alcanzar una serie de beneficios en la contratación individual, en la colectiva y en contrato-ley, con base en los derechos

²³ Carpizo, Jorge La Constitución Mexicana de 1917. Edt. Porrúa 6ª Edición, México, Distrito Federal. 1963, p. 29

de sindicalización y de huelga. "Es el amparo jurídico de los trabajadores para luchar como clase, frente y contra los patrones"²⁴

Todos los trabajadores que quedaron contemplados en el texto original del artículo 123 Constitucional formaban un universo; El Constituyente quiso regularlos de manera uniforme, sin distinciones de ninguna especie, en la que el hombre sería elevado a la categoría de persona en la realidad de la vida social; su creación constituye una respuesta al descontento social que se hizo patente a través de la lucha armada, concluyendo en que la voluntad de garantizar a los trabajadores los derechos mínimos que exigía su condición humana, se convirtió en un alud incontenible que desembocó en la elevación de esos derechos a rango constitucional.

La virtud principal del texto original del artículo 123 Constitucional, además de resaltar una medida de justicia, fue la de constituir una decisión innovadora que demostró lo mismo la unidad de clase trabajadora, el valor, la imaginación y la creatividad de los diputados constituyentes, quienes crearon un artículo sin apartados, aplicable a todos los trabajadores. Las bases que se establecen son de naturaleza tutelar, porque tienen por objeto proteger a una clase social determinada; son imperativas, porque se imponen a la voluntad de las partes en la relación laboral; son irrenunciables porque ni siquiera los propios beneficiarios de los derechos que dichas normas consagran, pueden declinarlos o renunciar a su aplicación.

Las principales reformas que ha sufrido el artículo 123 Constitucional han sido muchas, entre las más importantes se encuentra la del 5 de diciembre de 1960, que incorpora el apartado B, a efecto de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores. La reforma del 21 de noviembre de 1962, prohíbe la utilización del trabajo de los menores de 14 años, así como el de los menores de 16 años, después

²⁴ Dávalos, José, Homenaje a Mano de la Cuetra. El artículo 123 Constitucional debe proteger a los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios. Edit UNAM, México, 1981, p. 86.

trabajo de los menores de 14 años, así como el de los menores de 16 años, después de las diez de la noche. Esta misma reforma determina los salarios mínimos, que divide en generales o profesionales.

Durante el Gobierno del Presidente Echeverría, el precepto constitucional fue modificado en tres ocasiones, por Decretos publicados el 14 de febrero de 1972, el 31 de diciembre de 1974 y el 6 de febrero de 1975, para hacer efectiva la prestación de habitación para los trabajadores, adecuar el derecho de las mujeres al requerimiento de los tiempos modernos y ampliar el ámbito jurisdiccional a los tribunales federales del trabajo.

a) La reforma a la fracción XII del artículo 123 apartado A, del 14 de febrero de 1972, conforme a la exposición de motivos y los dictámenes del Congreso de la Unión, pretende dar cumplimiento a la disposición constitucional y evitar los obstáculos, que en forma individual han tenido las empresas. Con esta fórmula, las cargas económicas que implican la dotación de vivienda a todos los trabajadores, no se limita a los patrones que puedan tener cierto número de ellos, sino que hace posible que el derecho alcance a todos sin distinción, mediante "el reparto de las cargas económicas y la generalización de las obligaciones a escala nacional, en vez del sistema fragmentario e individualizado.

Se hizo factible que, partiendo de la Ley Federal del Trabajo, se integrara el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, con Ley Orgánica propia. Los legisladores de 1972 critican a los de 1969, al consignar que el gran problema habitacional no puede abatirse, con sistemas de arrendamiento o ayudas parciales, ni ser resuelto en convenios obrero patronales. El plan que adopta permite la movilización de recursos masivos durante tiempo ilimitado con un programa de financiamiento revolvente, de constante incremento y de ágil aplicación.

b) Después de muchos años de incesantes luchas, las mujeres logran una plenitud de derechos laborales, con relación al varón, al modificarse las fracciones II, VI, XI, XV, XXV y XXIX, por Decreto del Congreso de la Unión del 27 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 31 de ese mes y año.

Si en 1917 se justificó el dictar medidas protectoras para el trabajo de la mujer e impedirle que laborara tiempo extraordinario, días de descanso, después de las 10 de la noche en establecimientos comerciales, en jornada nocturna, en industrias y en actividades que implicaran el desarrollo de un trabajo peligroso o insalubre, los adelantos de la civilización y la participación de mujer en la ciencia y en la técnica, hacían lesivos esos principios e impedían una protección adecuada. Las mujeres, por medio de diversas organizaciones incluso legisladoras vigorosas exigieron las reformas al precepto constitucional

c) Mediante la reforma a la fracción XXXIX del 6 de febrero de 1975, se amplió el conocimiento por materia de los tribunales federales del trabajo. Corresponde a éstos el conocimiento de los conflictos que tengan que ver con empresas de automóviles, alimentos enlatados, laboratorios y refrescos. Esta amplitud va logrando, lentamente, la federalización de los tribunales de trabajo, objeto de insistente solicitud de la clase laboral.

A iniciativa del Presidente López Portillo en 1977, el Constituyente Permanente vuelve a ampliar la competencia federal, en vigor el 10 de enero de 1978. Da una nueva estructura a la fracción XXXIX, que se divide en dos incisos: Ramas industriales y empresas. Precisa la competencia en la industria de la rama automotriz, incluyendo las autopartes mecánicas o eléctricas. En materia de alimentos abarca, además, la fabricación de productos envasados o que se destinen a ello, y lo mismo con relación a plantas elaboradoras de bebidas. Incluye la industria maderera básica, la producción de aserradero y la fabricación de triplay o

de aglutinados de madera. La industria vidriera, por lo que hace a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado o de envases de vidrio. La tabacalera que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco. Las industrias explotadoras de cal.

Por lo que hace a las empresas, se adicionan con las que se encuentran en zonas de jurisdicción federal y en la zona económica exclusiva de la Nación. Las disposiciones de capacitación y adiestramiento, en cuanto a su aplicación y observancia y las medidas de seguridad e higiene, son competencia federal, con intervención de los estados.

También en 1977, en el mes de diciembre, se aprobó la reforma a las fracciones XII y XIII del apartado A, del artículo 123, para elevar a rango constitucional la capacitación o adiestramiento para el trabajo.

En vigor a partir del 20 de diciembre de 1978, se modificó el enunciado del artículo 123, a iniciativa presidencial para consignar el derecho al trabajo digno y socialmente útil.

El 17 de noviembre de 1983, se publicó la adición al apartado B, con la fracción 13 bis, que regula la relación de trabajo entre las instituciones de Banca y Crédito y sus trabajadores. En su aplicación se modificó el contenido del precepto y el legislador ordinario, creó una condición distinta para estos trabajadores, en violación al mandato constitucional: los sustrae del apartado A y, lo más grave, del propio apartado B. Se origina un nuevo estilo legislativo, que sin expresarlo, configura el apartado C.²⁵

²⁵ Bacoño Ruiz, Alberto, p. p. 86-88

3.- La Ley Federal del Trabajo de 1931.

Como una consecuencia de la federalización de la legislación del trabajo, el día 18 de agosto de 1931, se expidió la primera Ley Federal de Trabajo, esta Ley recogió las definiciones de la época y la tendencia a considerar la relación patrón-trabajador como un contrato. El artículo 17 señalaba que "contrato individual de trabajo es aquél por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra, bajo su dirección y dependencia, un servicio personal mediante una retribución convenida. Si bien es cierto, que las normas laborales se imponían a las partes, que no quedaba a su capricho la fijación de las condiciones fundamentales, también lo es, que existía un respeto a la voluntad expresada; "El contrato de trabajo obliga a lo expresamente pactado y a las consecuencias que sean conforme a la buena fe, al uso o a la Ley".

La cual entre otras cosas, en su artículo décimo cuarto transitorio, decía: "Se derogan todas las leyes y decretos expedidos con anterioridad por las legislaturas de los Estados en materia de trabajo y los expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto se opongan a la presente Ley.

La Ley de 1931, que estuvo en vigor hasta el 30 de abril de 1970, fue reiteradamente reformada y adicionada, basta señalar algunas de las más importantes:

- a) En el año de 1933, se modificaron los artículos relativos a la integración y funcionamiento de las comisiones especiales del salario mínimo;
- b) Por ley de 30 de diciembre de 1936, se estableció el pago del séptimo día de descanso semanal;
- c) La ley de 17 de octubre de 1940, suprimió la prohibición que los sindicatos tenían de participar en asuntos políticos;

d) En el año de 1941 se modificaron diferentes preceptos sobre el derecho de huelga;

e) Por decreto de 29 de diciembre de 1962, se reglamentaron las reformas constitucionales del mismo año relativas a los trabajos de mujeres y menores, salarios mínimos, estabilidad en el empleo y participación en las utilidades, y se introdujeron modificaciones que reflejaban la tesis de la "relación de trabajo".

Independientemente de los valores reales de la ley de 1931, particularmente en relación a las condiciones mínimas que concedió a los trabajadores, su verdadera trascendencia debe de encontrarse en tres instituciones: el sindicato, la contratación colectiva y el derecho de huelga que de la manera como fueron reglamentadas y no obstante los vicios derivados de su aplicación práctica, han constituido el instrumento adecuado para una mejoría constante de una parte de la clase obrera.

En vez de ser un freno a la industrialización y, en general, para el desarrollo económico, la ley, gracias a esos tres instrumentos, ha hecho factible la paz social, dentro de un desarrollo armónico de las relaciones obrero patronales. Es importante reconocer que, paralelamente, produjo un efecto indirecto: la mayoría de los trabajadores mexicanos han vivido al margen del sindicalismo o bien, sufren un sindicalismo entreguista. A ellos no les han tocado los beneficios de las revisiones bienales de las condiciones de trabajo. De ello resultó que, al cabo de un tiempo importante, el transcurrido entre los años de 1931 y 1970, se hubiera producido un diferencial radical en la condición económica de los trabajadores, que la Nueva Ley, como lo señala en su Exposición de Motivos, trató, de borrar elevando a la categoría de normas generales algunas de las que establecían los beneficios alcanzados en contratos colectivos. Así, el aguinaldo, la prima de vacaciones, la de antigüedad, etc.

Por no ser suficiente la Ley, el Ejecutivo ha venido creando otros instrumentos legales que han surgido de las necesidades reales. Pueden mencionarse los siguientes: los reglamentos interiores de trabajo de la Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social, de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del D. F.; el Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo; el de la Inspección Federal del Trabajo; el de Agencias de Colocación de Jurisdicción Federal; el de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo; el de Policía Minera y Seguridad en los Trabajos de las Minas; el de Inspección de Calderas de Vapor; el de Higiene del Trabajo; el de Higiene Industrial; el de Labores Peligrosas e Insalubres y el de habitaciones para obreros (el cual fue sustituido por las disposiciones de la Ley de 1970, ya reformadas), entre otros.²⁶

4.- El Estatuto de Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

La figura de Lázaro Cárdenas es, sin duda, una de las más controvertidas de la historia contemporánea de México.

La presencia del general Cárdenas en la vida obrera del país aparece vinculada a dos cuestiones fundamentales por una parte, y en razón del conflicto con el callismo, su lucha por destruir la fuerza de la C.R.O.M., de Luis N. Morones; por la otra, su deseo de integrar una nueva organización sindical que sustituya a la vieja C.R.O.M. y que diera a su régimen el apoyo obrero, dentro de una tendencia socialista, que fue una de las características de su forma de gobierno.

Para destruir la fuerza de Morones que ya para entonces se había claramente definido en un total apoyo a los intereses de la burguesía con los que Calles, en su última época, también se identifica, Cárdenas recurre a un hombre brillante como es Vicente Lombardo Toledano, intelectual de primer orden y

²⁶ De Buen, Néstor, Derecho del Trabajo I, 6ª Edición, Edit. Porrúa, México, D.F., 1986, p. p. 359-365

profundo conocedor del marxismo. Éste, a su vez, en un curioso maridaje, se apoya en la fuerza real de un grupo de líderes -los famosos cinco lobitos- que encabeza Fidel Velázquez e integran, con él, Fernando Amilpa, Jesús Yurén, Alfonso Sánchez Madariaga y Luis Quintero.

De este equipo sindical surge la organización obrera más importante de México, la Confederación de Trabajadores de México (C.T.M.), cuya participación en la vida del país ha sido destacada, en lo positivo y en lo negativo.

La C.T.M. nace en el año de 1936, sin embargo sus raíces deben encontrarse en la constitución de la Confederación General de Obreros y Campesinos de México (C.G.O.C.M.), que es creada el 31 de octubre de 1933, con el ánimo de lograr la unificación de la clase proletaria de México. En realidad constituye un grupo antagónico de la C.R.O.M., y vivirá sólo el tiempo necesario para dar origen, una vez Cárdenas ocupa la presidencia, a la C.T.M.

Otro organismo, surgido en la primera etapa cardenista lo fue el Comité de Defensa Proletaria, constituido el 15 de junio de 1935 y cuya finalidad fundamental era unificar a los diversos grupos sindicales. Nace como resultado de un pacto de solidaridad, propuesto por el Sindicato Mexicano de Electricistas, que agrupa a todas las centrales con excepción de la C.G.T. En la Base Quinta del documento que le da origen se anuncia el propósito de recurrir a la huelga general en el momento mismo en que aparezcan en el país manifestaciones de carácter fascista o de cualquier otra índole que pongan en peligro la vida de las agrupaciones obreras o campesinas de la República, o de los derechos fundamentales de la clase trabajadora, tales como: derecho de huelga, de libre asociación, de libre expresión del pensamiento revolucionario, de manifestación pública, o que el Estado tolere o fomenta organizaciones cuyo propósito o tendencias sean abiertamente (sic) a tales derechos...”, según lo dijo Luis Araiza en su libro *Historia del Movimiento obrero*.

El grupo adicto a Morones no permanece inactivo. Ha creado la "Cámara Nacional del Trabajo", con el abierto apoyo del Presidente Abelardo L. Rodríguez. Al momento del enfrentamiento entre Calles y Cárdenas, y habiendo perdido en el nuevo gobierno las posiciones de privilegio con que contaba, se alía a Calles y al sector patronal, según se relata en los Anales histórico de la C.T.M. Coincide en su desempeño con el grupo patronal de Monterrey.

El joven presidente michoacano enfrenta la situación. Viaja a Monterrey y ante los directores del Centro Patronal pronuncia un discurso el 11 de febrero de 1936 en el que expone los catorce puntos de su política obrera son los siguientes:

"1. Necesidad de que se establezca la cooperación entre el gobierno y los factores que intervienen en la producción para resolver permanentemente los problemas que son propios de, las relaciones obrero-patronales, dentro de nuestro régimen económico de derecho."

"2. Conveniencia nacional proveer lo necesario para crear la Central única de Trabajadores Industriales, que dé fin a las pugnas intergremiales nocivas, por igual, a obreros, patrones y al gobierno."

"3. El gobierno es el árbitro y el regulador de la vida social."

"4. Seguridad de que las demandas de los trabajadores serán siempre consideradas dentro del margen que ofrezcan las posibilidades económicas de las empresas."

"5. Confirmación de su propósito expresado anteriormente a los representantes obreros, de no acordar ayuda preferente alguna determinada organización proletaria, sino al conjunto del movimiento obrero representado por la Central Unitaria."

"6. Negación rotunda de toda facultad a la clase patronal para intervenir en las organizaciones de los obreros, pues no asiste a los empresarios derecho alguno para invadir el campo de la acción social proletaria."

"7. Las clases patronales tienen el mismo derecho que los obreros para vincular sus organizaciones en una estructura nacional."

"8. El gobierno está interesado en no agotar las industrias del país, sino en acrecentarlas, pues aun para su sostenimiento material, la administración pública reposa en el rendimiento de los impuestos."

"9. La causa de las agitaciones sociales no radica en la existencia de núcleos comunistas. Éstos forman minorías sin influencia en los destinos del país. Las agitaciones provienen de la existencia de aspiraciones y necesidades justas de las masas trabajadoras que no se satisfacen y de la falta de cumplimiento de las leyes del trabajo, que da material de agitación."

"10. La presencia de pequeños grupos comunistas no es un fenómeno nuevo ni exclusivo de nuestro país. Existen estas pequeñas minorías en Europa, en los Estados Unidos y, en general, en todos los países del orbe. Su acción en México no compromete la estabilidad de nuestras instituciones, ni alarma al gobierno ni debe alarmar a los empresarios."

"11. Más daño que los comunistas, han hecho a la nación los fanáticos que asesinan profesores; fanáticos que se oponen al cumplimiento de las leyes y del programa revolucionario y sin embargo, tenemos que tolerarlos."

"12. La situación patronal reciente no se circunscribió a Monterrey, sino que tuvo ramificaciones en otros centros importantes de la República, como la Laguna, el Distrito Federal, Puebla y Yucatán."

"13. Debe cuidarse mucho la clase patronal de que sus agitaciones se conviertan en bandería política, porque esto nos llevará a una lucha armada."

"14. Los empresarios que se sienten fatigados por la lucha social pueden entregar sus industrias a los obreros o al gobierno. Eso será patriótico: el paro, no."

La Confederación de Trabajadores de México es constituida el 29 de febrero de 1936. Su base se encuentra en la C.G.O.C.M., y en el Comité Nacional de Defensa Proletaria. De inspiración marxista, no constituye sin embargo, un sindicato de combate. Aunque repugna formalmente de la acción múltiple, en realidad llega a ser la más precisa expresión de ese sistema de ficción sindical. Nace, mediatizada,

²⁷ Durán Leonel, Lázaro Cárdenas, ideario político, México D.F., 1972, pp 189-191

en la medida en que es el instrumento de Cárdenas para combatir la fuerza política de la C.R.O.M.

La declaración de principios de la C.T.M., redactada por Lombardo Toledano, expresa claramente las tendencias originales de esta Central. Allí se afirma que la sociedad burguesa se apoya en el fascismo para subsistir y señala que la situación que prevalecía entonces en México era la siguiente: propiedad privada de los medios de producción, en manos de una minoría, salarios de hambre y no intervención del trabajador en la dirección del proceso económico, de lo que derivaba que el poder social verdadero estuviese en manos de la burguesía. Se apunta como meta mediata para el proletariado la abolición del régimen capitalista, pero pasando precisamente por la liberación política y económica del país. Propone la nacionalización del trabajo y la capacitación, como medios para lograr la transformación social. Plantea que la huelga general revolucionaria será el medio a emplear en contra de cualquier intento de dictadura y se pronuncia por la fraternización entre el ejército y el pueblo y por la lucha en contra de los credos religiosos. En la propia declaración de principios se admite la celebración de alianzas transitorias que no afecten a los principios fundamentales del movimiento obrero, manteniendo siempre la independencia ideológica y de clase. Por primera vez en México se acepta el internacionalismo proletario y el carácter socialista del sindicalismo, lo que acusa una influencia directa de Lenin.

El lema adoptado expresa claramente esta tendencia: "Por una sociedad sin clases."

El primer Comité Ejecutivo Nacional de la C.T.M. fue integrado de la manera siguiente: Secretario General, Vicente Lombardo Toledano; Secretario de Trabajo y Conflictos, Juan Gutiérrez; Secretario de Organización y Propaganda y Acuerdos, Fidel Velázquez; Secretario de Finanzas, Carlos Samaniego; Secretario

de Acción Campesina, Pedro A. Morales; Secretario de Estudios Técnicos, Francisco Zamora; Secretario de Educación y Problemas Culturales, Miguel A. Velasco.

A partir de ese momento, el movimiento obrero entró en auge. Resuelto el problema político con la expulsión de Calles y Morones; decretada el 18 de marzo de 1938, la expropiación petrolera y destruido en sus raíces el movimiento rebelde de Saturnino Cedillo, Cárdenas plantea su política en una decidida reforma agraria y en un apoyo absoluto a las organizaciones sindicales. En el orden internacional brinda la ayuda de México a la República Española: voz aislada en medio de tanta ignominia y al ser ésta derrotada, abre las puertas de México a quienes salen de España y luego de Francia, en busca de una nueva patria.

La obra de Cárdenas, que se advierte formidable a la distancia, no está, sin embargo, exenta de errores. Su amor por la unidad obrera lo lleva a crear un organismo que habría de representar después lo más negativo en el movimiento obrero. Ni Lombardo Toledano, expulsado de la C.T.M. en 1947, ni Fidel Velázquez, su astuto sucesor han realizado lo que, sin duda habría querido Cárdenas. El primero, excesivamente teórico, falto de apoyo popular, se pierde en los vericuetos de un socialismo claudicante y se convierte, a lo último en un opositor teórico y en un factor de apoyo al gobierno, cualquiera que sea su tendencia. El segundo y su grupo, hacen del sindicalismo político su bandera, y prestan su adhesión incondicional al Presidente en turno, a cambio de posiciones políticas y otras ventajas, transformando a la C.T.M., en muchos de los casos, en una gran fábrica de líderes venales y de contratos colectivos de trabajo a gusto de los patrones.

La cláusula de exclusión se convierte en arma patronal. Los empleados bancarios pierden el beneficio de la sindicalización.²⁸

²⁸ De buen, Néstor, Derecho del Trabajo, 6ª Edición, Edit. Porrua, México, D.F., 1966, p. p. 359-365

Una vez electo Lázaro Cárdenas, intentó crear el ordenamiento que regulara las relaciones laborales de los servidores públicos, señalando en su Cuarto Informe de Gobierno del 1º de septiembre de 1938, que “la iniciativa del Estatuto Jurídico de los Trabajadores a su servicio, que su motivación era la necesidad de poner a salvo a los servidores del Estado de las contingencias electorales, asegurándoles la estabilidad en sus cargos y sus ascensos, a base de eficiencia y honorabilidad, así como en la de garantizar sus derechos de asociación para la defensa de sus intereses, satisfaciendo así una vieja y justa aspiración de los empleados de Gobierno, recogida como compromiso durante su gira electoral para la Presidencia.”

Se presentó ante el Senado de la República, como cámara de origen, el 27 de noviembre de 1937, el Proyecto de Estatuto jurídico de los Trabajadores al Servicio del Poder Ejecutivo Federal, el cual tenía como antecedente principal un Proyecto de Ley del Servicio Civil, formulado por el Partido Nacional Revolucionario en 1935.

El dictamen publicado en el Diario de los Debates de la Cámara de Senadores en sesión celebrada el día 21 de diciembre de 1937, que formularon las comisiones respectivas del Senado de la República señaló que al igual que el Proyecto de Ley consideraban que “...que el empleado público, como asalariado, constituye un factor de la riqueza social a la que aporta su esfuerzo intelectual o material, por lo que recibe una remuneración que lo coloca dentro de la categoría de los que sólo tienen como patrimonio su capacidad de trabajo, a pesar de tal característica, ha carecido de la protección del Estado y de la ley en materia de trabajo y no ha gozado nunca de los derechos y prerrogativas que la Revolución ha conquistado para los demás trabajadores”.²⁹

²⁹ Diario de Debates de la Cámara de Senadores en sesión celebrada el día 21 de diciembre de 1937, p.30

El Poder Legislativo Federal acogió con gran entusiasmo el proyecto de ley, pero se mostró contrario a la idea de que favoreciera exclusivamente a los trabajadores del Poder Ejecutivo; de ahí que se pronunciara a favor de que esa reglamentación de derechos se hiciera extensiva a todos los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, ya que se trataba del otorgamiento de derechos que legítimamente les correspondían.

Al respecto señalaba el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Trabajo y Segunda de Gobernación de la Cámara de Senadores: "Al analizar la definición que como asalariados da el Ejecutivo a los trabajadores que están a su servicio y a los que precisamente está limitado dicho proyecto, las Comisiones estimaron que son las mismas condiciones y características que guardan los servidores o empleados públicos de los demás Poderes, por lo que creen de justicia y así se propone en este dictamen, que se haga extensiva esta ley a dichos trabajadores, para abarcar a todo ese sector del Gobierno Federal, con las clasificaciones que se establecen, ya que en concepto de las Comisiones sería lamentable e ilógico dejar al margen de esta propia ley esos núcleos numerosos e importantes de trabajadores al servicio del estado, que constituyen una misma clase. El Ejecutivo indudablemente que nos los ha incluido, no por el desconocimiento de la amplitud o extensión del problema, ni tampoco por olvido de los derechos y programas de mejoramiento que les corresponden, sino que esta limitación de su proyecto de Ley seguramente ha obedecido al respecto profundo que el Ejecutivo ha demostrado en su relación con los demás Poderes; pero toca al Senado, en cumplimiento de sus deberes legislativos y en afán de cooperación con el autor de la iniciativa, darle la generalidad y amplitud indispensables, escuchando las justas demandas de los demás servidores del Estado, tanto por las razones expuestas, como porque de no hacerlo vendrían inmediatamente después reformas, adiciones o estatutos especiales que denotarían una labor legislativa incompleta o trunca."³⁰

³⁰ Idem.

Durante los debates el Senador Gonzalo Bautista apoyó el dictamen al señalar: "que tan trabajador era el empleado público como el cualquier empresa particular y debía gozar de igual derecho y de las mismas garantías que le otorgaba el precepto constitucional, ya que éstas son de carácter universal. La Constitución de la república no establece diferencia entre los hombres que trabajan; basta que un hombre aporte su esfuerzo para la creación o para la conservación de la riqueza, para que se le considere colocado dentro de las prerrogativas que conquistaron los hombres de la revolución en los campos de batalla y que se inscribieron en el artículo 123".³¹

Después de ser ampliamente discutido el proyecto de Ley, el día 5 de noviembre de 1938, se aprobó por el Poder Legislativo Federal; se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre del mismo año.

Este ordenamiento marca un paso decisivo en la historia del derecho del trabajo, porque vino a establecer, como lo dice Mario de la Cueva, "la sustitución de la antigua teoría de la función pública regida por el derecho administrativo por la solución que se desprende de la Declaración de derechos sociales de 1917, quiere decir, la relación jurídica entre el Estado y sus trabajadores sería una relación de trabajo". Con el Estatuto de 1938 dejó de marchar a la deriva la burocracia.³²

5.- El apartado B.

Los trabajadores al servicio del Estado no fueron incluidos en el texto original del artículo 123 Constitucional.

³¹ *Ibidem.* 46

³² Dávalos, José, *Op. Cit.* p. p. 67-71

Conforme a la facultad concurrente que para legislar sobre la materia del trabajo, el Constituyente de Querétaro otorgó al Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, estas últimas elaboraron sus leyes del trabajo.

La polémica para determinar si el artículo 123 Constitucional era aplicable a los burócratas, lo resolvió la Suprema Corte en el sentido de que “los trabajadores al servicio del Estado no gozan de las prerrogativas que para los trabajadores consigné el artículo 123 de la Constitución, ya que éste tendió a buscar un equilibrio entre capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen”.

Los trabajadores del servicio público desarrollaban sus labores en una completa inseguridad jurídica, sujetos siempre a los avatares de la vida política, puesto que, a cada cambio de funcionarios, aun de los de modesta categoría, eran cesados decenas, cientos o miles de empleados, a efecto de que fueran nombrados en aquellos puestos, los amigos del nuevo titular.

Resulta obvio comprender que los derechos de los trabajadores al servicio del Estado y aún su permanencia en el empleo, estaban determinados por aspectos subjetivos de los funcionarios.

El marco histórico dentro del cual los burócratas entraron a formar parte del artículo 123 fue totalmente distinto al que se presentó en la génesis de este precepto. El titular del Poder Ejecutivo Federal era Adolfo López Mateos, quien durante el gobierno anterior se había desempeñado como Secretario del Trabajo y Previsión Social, por tanto conocía perfectamente las demandas de la clase obrera. De años atrás se habían desatado en el seno del sindicato de ferrocarrileros, fuertes pugnas encabezadas por líderes propicios a los intereses gubernamentales y los

llamados "independientes", a cuyo frente estaba Demetrio Vallejo, con miras a obtener el control de la poderosa organización sindical.

En agosto de 1958, Vallejo logra un aplastante triunfo en las elecciones internas. Entre sus primeros actos al frente del sindicato, estuvo el de pedir ciertas mejoras para sus agremiados mediante un emplazamiento a huelga. El hecho de que las peticiones las formulara un sindicato independiente, condujo a que se declarara inexistente la huelga. Y a que no prosperaran los amparos que se promovieron.

Como medida de presión se inició una serie de huelgas de hecho que por coincidir con un período vacacional de la población, desquiciaron el transporte. Fueron detenidos los dirigentes sindicales y se desató la represión; la policía y el ejército ocuparon, haciendo gala de violencia, los locales del sindicato y detuvieron a cientos de sindicalistas.

Las presiones ejercidas por la clase burocrática, sumadas a la necesidad de "limpiar" un poco la imagen presidencial, deteriorada por aquellos movimientos represivos, lo que propició que el Presidente de la República presentara una iniciativa de adiciones al artículo 123 Constitucional, en la que señalaba que "con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el Congreso de México dentro de la justicia social, en el informe que rendí ante el H. Congreso de la Unión, el día 1° de septiembre último, me permití anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración, el Proyecto de Reformas a la Constitución General de la República, tendiente a incorporar en ella, los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado. Los trabajadores al servicio del Estado por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores".

Así surgió como un régimen especial, de excepción, el marco jurídico constitucional que regula las relaciones laborales que se dan entre los Poderes de la Unión y el gobierno del Distrito Federal con sus trabajadores, el cual fue plasmado en la reforma de 1960, en su artículo 123 constitucional el cual quedó integrado por dos apartados, el "A" compuesto por el texto de las fracciones existentes previamente a la reforma y el "B" integrado por las fracciones que fueron objeto de la adición; con su aprobación se cristalizó un viejo anhelo de los servidores públicos.

La importancia de que la protección para los servidores públicos se estableciera a nivel constitucional, radicaba en ser un factor indispensable para dar solidez a los derechos que les otorga la Constitución; así se evitaba que corrientes contrarias a los ideales que dieron nacimiento a esa Declaración de derechos sociales, pudieran echarla por tierra. Además la reglamentación de la protección jurídica a estos trabajadores debe hacer invariablemente respetando las garantías mínimas otorgadas por el mandato constitucional.³³

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el 27 de septiembre de 1960, se declaró reformado el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La exposición de motivos de la Iniciativa de reformas que adicionó al artículo 123 Constitucional, el apartado "B" señalaba que: " Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para Instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública.

³³ Dávalos, José, Op. Cit. p. 71

Lo que nunca hay que dejar atrás es que el trabajo es una parte esencial en la vida del hombre que le da dignidad, por lo que nunca debe dejar de ser tutelado; no obstante, las diferencias existentes entre éstos, por las funciones que desempeñan y las situaciones jurídicas en las que se encuentran.

6.- La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Las relaciones laborales que nacen de la prestación de servicios entre los servidores públicos a los que también se les denominan burócratas y el Gobierno Federal, que comprende a los tres poderes de la Unión, así como a los trabajadores del Departamento del Distrito Federal, y diversos organismos descentralizados se rigen por lo dispuesto en el apartado "B" del artículo 123 constitucional, el que fue adicionado a la Constitución, el 5 de diciembre de 1960, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, del 28 de diciembre de 1963, la cual es reglamentaria del citado apartado, consta de 165 artículos distribuidos en nueve títulos.

Es de aclarar que aunque la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es reglamentaria del apartado "B" del mencionado artículo constitucional, no rige para todos los trabajadores incluidos en ese apartado, ya que no regula las relaciones jurídico-laborales de los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública, ni de los miembros del Servicio Exterior Mexicano, las que se rigen por la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, la Ley Orgánica de la Armada de México y por el Reglamento del Servicio Exterior Mexicano. También en lo referente al sector paraestatal existen diversidad de normas reguladoras de las relaciones laborales entre ellas y sus trabajadores.

7.- La Ley Federal del Trabajo de 1970.

En el año de 1970 entró en vigor una nueva Ley Federal del Trabajo, la que dispuso en el artículo segundo transitorio: "Se abroga la Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931, con las modalidades a que se refiere el artículo anterior."

Ni en el Constituyente de 1916-1917, ni en la expedición de las leyes del trabajo de 1931 y del Seguro Social de 1942 y de 1973, ni tampoco con relación a la ley laboral actual, ni a sus reformas en materia habitacional, se puede hablar de "conquistas" en el sentido que se le da a esa frase en el medio sindical. Nuestro derecho del trabajo no ha sido "conquistado" lo que no quiere decir que no sea merecido. La ley del 1º de mayo de 1970 no fue una excepción a esta regla. Se ha dicho que fue el premio a la lealtad que el gobierno de Díaz Ordaz otorgó al movimiento obrero mediatizado, por su pasividad en los sucesos de 1968. En realidad su preparación fue anterior a esa fecha, aunque la presentación de la Iniciativa ante las Cámaras haya sido hecha, precisamente en diciembre de 1968. En todo caso, tampoco esta ley refleja una conquista sino una dación generosa. En términos de derecho civil podríamos comparar la situación con un "enriquecimiento sin causa", si es que no tiene la que la vox populi le atribuye.³⁴

En esta Ley, relata el maestro Mario de la Cueva que el Presidente López Mateos había nombrado una Comisión, en el año de 1960, encargada de preparar un anteproyecto de ley del trabajo. Dicha comisión quedó integrado con el secretario del Trabajo y de la Previsión Social, Salomón González Blanco, hombre de excepcionales conocimientos en la materia, adquiridos tanto como ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como subsecretario y secretario del ramo y eminente catedrático con el propio maestro De la Cueva y con los presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, Federal y Local del Distrito Federal, Cristina Salmorán de Tamayo y Ramiro Lozano.

³⁴ De buen, Néstor, Op. cit. p. p. 378-379

Los trabajos de la Comisión culminaron en la redacción de un Anteproyecto que no fue presentado como tal pero que sirvió de base a las reformas constitucionales y reglamentarias de 1962.

El presidente Díaz Ordaz designó una segunda comisión formada con las mismas personas antes mencionadas y con el maestro Alfonso López Aparicio en 1967. Esta comisión se reunió en la casa del maestro De la Cueva y en los primeros días de 1968, el Presidente fue informado de la terminación del anteproyecto. Por decisión de Díaz Ordaz se remitió el proyecto a los sectores interesados para que expusieran sus puntos de vista. La clase patronal dice De la Cueva se abstuvo de hacer comentarios. En virtud de ello se estimó oportuno que los sectores nombraran comisiones para la discusión del Proyecto con sus autores.

La clase patronal formó una comisión con muy distinguidos especialistas (entre otros, la integraban Fernando Yllanes Ramos, Manuel Marván, Rafael Lebrija, Manuel Ogarrio Baltasar Cavazos Flores, Francisco Breña Garduño y eventualmente Salvador Laborde) y otro tanto hizo el sector obrero observando ambos grupos una muy distinta actitud. Los primeros, de crítica feroz al Anteproyecto al grado de que pidieron que sólo se hicieran reformas procesales a la ley de 1931. Los segundos, de respetuosa sumisión a lo que veían como una orden presidencial. Dice De la Cueva que de las sugerencias del sector obrero se derivaron, sin embargo, algunas modificaciones en materia de libertad sindical, contratación colectiva y ejercicio del derecho de huelga.

Formulado de nuevo el Proyecto con las observaciones de los sectores remitió la Iniciativa a las Cámaras donde de nuevo, acudieron las partes interesadas. La clase patronal presentó un estudio que dividía en tres partes: aspectos no objetables, aspectos objetables, subdivididos en conflictivos, administrativos y económicos y aspectos inaceptables. De estos últimos recuerda

De la Cueva la referencia a la interrupción de la jornada durante media hora, la integración del salario, el escalafón ciego, la prima de antigüedad, el concepto de empleado de confianza, las normas sobre agentes de comercio y, en especial, de seguros, trabajo a domicilio, huelgas, participación de utilidades y casas habitación. Además menciona el propio autor que el sector patronal intentó introducir el contrato a prueba y restablecer el de aprendizaje

A las Cámaras acudieron también los miembros de la Comisión redactora del Anteproyecto para un cambio de impresiones. En realidad por iniciativa de los diputados y senadores, se introdujeron varias modificaciones, algunas convenientes y otras no tanto, pero sin alterar sustancialmente el documento original.

Néstor de Buen señaló en su obra, que está de acuerdo con De la Cueva cuando afirma que la Nueva Ley, en su elaboración "configuró un proceso democrático de estudio y preparación de una ley social, un precedente de la mayor trascendencia para el ejercicio futuro de la función legislativa"³⁵

8.- Las reformas de 1980.

Fue sin duda una de las reformas más importantes, el paquete legislativo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1980, reformó los títulos relativos al derecho procesal del trabajo, al procedimiento de ejecución y al de responsabilidades y sanciones; asimismo, se adicionó el artículo 47 de la Ley.

Los aspectos más destacados de esta reforma fueron el establecimiento de la suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador y la carga de la prueba para el patrón; ésta reforma estuvo inspirada en el mismo ánimo protector que condujo al Constituyente de 1917 a la elaboración de la Primera Declaración de

³⁵ De buen, Néstor, Op. cit. p.380.

Derechos sociales; lo anterior, no quiere decir que la totalidad de la reforma haya sido benéfica para los trabajadores, pues también se instrumentaron figuras como la calificación previa de la huelga, contenida en el artículo 923 de la Ley.

Sobre dichas reformas que entraron en vigor el 1º de mayo de 1980, Enrique Álvarez del Castillo comenta: "...las reformas a la Ley Federal del Trabajo de 1979, por su propósito claro y señalado, significa un paso definitorio de las posiciones, quizá todavía incompleto, pero son la afirmación del derecho procesal del trabajo como un derecho de clase, como un derecho social de los trabajadores que tiene como fin garantizar la igualdad real en el proceso y destacar disquisiciones formales intencionadas, que de ninguna manera mantienen el aspecto procesal del Trabajo como reducto de la injusticia social."¹⁶

El sentido social de la reforma de 1980, de la Ley Federal del Trabajo, tiene que ver con que el procedimiento laboral para el trabajo en general es un derecho social de clase, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 1980 y vigente a partir del 1º de mayo del mismo año.

El derecho del trabajo mexicano es de naturaleza social; su génesis la constituye el artículo 123 constitucional que fue impuesto por y para los trabajadores.

En la Declaración de los derechos sociales se establecen los principios fundamentales que deben regir las relaciones laborales; estos principios son de observancia obligatoria y por su cumplimiento debe velar el Estado mexicano con el compromiso de proteger a la clase trabajadora, en razón de su condición cultural, económica y social, de inferioridad ante los patrones. Esta tesis ha sido acertada, desde siempre, y cada vez con mayor acento, en el derecho individual y

¹⁶ Dávalos, José, *Op. cit.*, p p 62-63

en el derecho colectivo del trabajo. En estos dos rubros se puede apreciar que, en las normas contenidas en los distintos ordenamientos laborales, nunca ha dejado de estar presente el carácter social que le imprimió el Constituyente de 1917.

Por lo que hace al derecho procesal, la Ley Federal del de 1931 y la de 1970 no reflejaron la mística clasista y social que pretendió imprimirle la diputación obrera.

Mantuvieron al procedimiento alejado de la antorcha de la justicia social que ilumina las reivindicaciones proletarias de los tiempos nuevos.

El procedimiento era alumbrado en cambio, por las opacas y confusas luces de la igualdad formal de las partes en el proceso.

Al amparo de esas leyes, basadas en principios civilistas, se hizo del proceso laboral un torneo de astucia y prestidigitación, en el cual uno de los contendientes disponía de la fuerza económica, en tanto otro se presentaba con sólo la creencia de que algún día habría justicia en la tierra. El procedimiento se hallaba infestado de defensas e incidentes que lo convertían en un mecanismo lento y costoso en perjuicio de los trabajadores. Mientras más se prolongaba el procedimiento resultaba más benéfico para el patrón y más perjudicial para el trabajador.

El legislador se dio cuenta de que no era suficiente otorgar a los trabajadores una serie de derechos sustantivos, tanto individuales como colectivos, sino que además era necesario que se estableciera una infraestructura procesal que hiciera verdaderamente factible la defensa en juicio de dichas prerrogativas.

Con la finalidad de subsanar todos estos vicios, se reestructuró el procedimiento laboral, mediante la implementación de una reforma legal cuyo proceso de creación duró tan sólo 17 días.

El resultado objetivo de la reforma de 1980 fue el establecimiento como premisa fundamental, de la nivelación del poder económico del empresario y la fuerza jurídica de un derecho de clase, mediante la regulación desigual de los desiguales.

A partir de la reforma quedaron integrados en la Ley Federal del Trabajo, como una unidad indisoluble, el derecho individual, el derecho colectivo y el derecho procesal. Esta trilogía encuentra su asiento en la tesis social del artículo 123 constitucional.

Impregnadas de ese espíritu social fueron introducidas las nuevas normas del procedimiento del trabajo, entre las que destacan: los efectos del aviso del despido; la preeminencia de la conciliación como medio para la solución de los conflictos; la concentración del procedimiento; la suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador; la imposición de la carga de la prueba al patrón; las modificaciones al procedimiento de huelga; y la participación inmediata de las autoridades en beneficio de la verdad y de la justicia.¹⁷

B) DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Cuando hablamos de los antecedentes del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, el archivo nos muestra una figura importante que sobresale en esta época, el Juicio de Residencia, nacido en España, bajo el Reinado de la Isabel la Católica; al nombrarse a Nicolás de Ovando, Gobernador de Indias, recibió instrucciones para efectuar residencia a su antecesor, Francisco de Bobadilla, y con este acto quedó establecido el juicio en cuestión.

¹⁷ Dávalos, José, Op. cit., p. p. 98-99

El Doctor Carlos Mario Vargas Gómez, en un artículo publicado en la Enciclopedia Orneba, señala que el mencionado Juicio tenía como finalidad el tratar de que las disposiciones de la Corona Española, legales, administrativas o políticas, fueran debidamente cumplidas y, por otra parte que sus funcionarios pudieran actuar en un ambiente de relativa elasticidad en el desempeño de sus funciones, servía para que los habitantes tuvieran la oportunidad de hacer oír su voz cuando el funcionario cesaba en el cargo, para denunciar abusos y errores que hubiese cometido.

Otra figura importante es la visita de la España colonial, el otro tiene su génesis en la isla de Bretania y responde a la figura de *impeachment*. Tomando en cuenta la influencia institucional de ambas figuras y con el objeto de facilitar nuestra explicación, comenzaremos ésta, abordando a la institución hispana hasta llegar a la Constitución de 1824, en éste punto habremos de iniciar nuestra exposición sobre la institución gala y su inclusión en la Carta fundamental del 24, con éste encuentro sintetizado en la norma recorreremos el desarrollo del régimen mexicano de responsabilidades hasta antes de su trascendente reforma de 1982, reforma sustentada políticamente en el compromiso del entonces Presidente Miguel de la Madrid, de llevar a la certidumbre jurídica "La Renovación Moral de la Sociedad."

1. La Nueva España.

Una de las figuras importantes en esta época es el Juicio de Residencia, nacido en el año de 1501, en España, bajo el Reinado de la Isabel la Católica; al nombrarse a Nicolás de Ovando, Gobernador de Indias, recibió instrucciones para efectuar residencia a su antecesor, Francisco de Bobadilla, y con este acto quedó establecido el juicio en cuestión.

El Doctor Carlos Mario Vargas Gómez, en un artículo publicado en la Enciclopedia Omeba, señala que el mencionado Juicio tenía como finalidad el tratar de que las disposiciones de la Corona Española, legales, administrativas o políticas, fueran debidamente cumplidas y, por otra parte que sus funcionarios pudieran actuar en un ambiente de relativa elasticidad en el desempeño de sus funciones, servía para que los habitantes tuvieran la oportunidad de hacer oír su voz cuando el funcionario cesaba en el cargo, para denunciar abusos y errores que hubiese cometido.³⁸

Tenía dos objetos: a) Cesar los actos violatorios, y b) Investigar las conductas ilegales de los servidores de la Corona, imponiéndole en caso de ser encontrados culpables, penas tales como resarcimiento pecuniario, inhabilitación perpetua, destierro o incluso pena de muerte.

"Las personas que salían sin ninguna responsabilidad del juicio de residencia, sentían que esto era un motivo de honor y satisfacción para ellas, de tal suerte que el juicio de residencia, no era visto con desagrado por parte de los funcionarios públicos, que estaban seguros que sí habían procedido con honestidad, éste juicio significaba un motivo, inclusive de halago."³⁹

Por su parte, el Dr. José Barragán, quien ha dedicado mucho de su talento y esfuerzo al estudio de los antecedentes del régimen de responsabilidades, asienta que "la residencia (...) tiene su origen en el derecho romano, se consagra en las Siete Partidas y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia el Nuevo Mundo descubierto, terminaran arraigándose en lo que hoy es México, en donde se aplicará dicho juicio hasta llegada la Independencia."⁴⁰

³⁸ CARDENAS, Raúl F., et al Las responsabilidades de los servidores públicos, p. 53

³⁹ CARDENAS, Raúl F., Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, México, 1982, Porrúa, p. 18.

⁴⁰ Idem. p.18

Del autor citado, debemos destacar dos referencias importantes: 1. La aplicación del juicio de residencia en el territorio conocido en España como "indiano", y 2. La regulación de éste juicio a través de diversos cuerpos legislativos, entre los que destaca, la Recopilación de Leyes de Indias, ordenada por Real Cédula, expedida por Carlos II, el 18 de mayo de 1680.

Sobre el primer punto, es de notar que la primera residencia en el macizo continental tuvo como presunto responsable al propio Hernán Cortés. Esta residencia fue ordenada por Carlos V, en virtud de los informes que le enviaron los enemigos del conquistador, aprovechando la ausencia de éste en México, pues durante veinte meses (1524-1526) emprendió una desafortunada expedición a Centroamérica.

Joseph Scharman escribió que la residencia que se buscaba seguirle a Cortés no tuvo éxito, pues:

"Tres altos comisarios fueron designados, uno tras otro, pero ninguno de ellos hizo cosa alguna. El primero, Luis Ponce de León, llegó el 2 de julio de 1526, pero murió el 20 del mismo mes, a causa de cierta epidemia que mató a otras treinta personas que venían en la misma flota. Los enemigos de Cortés propalaron el rumor de que éste había envenenado a Ponce de León, con queso y arsénico. En su testamento Ponce de León nombró a Marcos Aguilar como sucesor suyo; pero éste era tuberculoso, y murió el 10. de marzo de 1527. También éste nombró un sucesor, en la persona de Estrada, quien se limitó a perseguir a Cortés hasta que abandonara la Ciudad de México, y se retirase a su palacio de Coyoacán."⁴¹

⁴¹ CARDENAS, Raúl F., op. cit., p. 30.

Curiosamente, de la malograda residencia resultó la decisión del Rey de revocar los poderes de gobierno de Cortés [ya suspensos] como resultado del juicio, y nombrar la primera Audiencia Gubernativa, que demostró los fracasos de los gobiernos colegiados sirviendo de tesis para el advenimiento de la figura del virrey.

Pese a que la primera residencia no alcanzó a dilucidar la verdad jurídica del expediente, esta figura se fue perfeccionando paulatinamente a través de su reglamentación para tierras americanas, de tal suerte que el Libro 5o., Título 15 de la Recopilación de Leyes de Indias, trata "De las Residencias y jueces que la han de tomar". Citaremos en forma encapsulada el contenido fundamental de las disposiciones por su importancia jurídico-institucional.

La Ley Primera ordenó que la residencia de los Virreyes debía sustanciarse en un término de seis meses, con el fin de dar certidumbre de su resultado a los "Ministros" y vasallos de las Indias. La Ley Tercera establecía el practicarles residencia antes de que salieran de sus ciudades con motivo del traslado de sus funciones a los Presidentes, Oidores, Alcaldes del Crimen y Fiscales promovidos de una audiencia a otra. La Ley Cuarta indicaba el deber de seguirse residencia a los Gobernadores que habiéndose designados por tiempo indeterminado fueron removidos del cargo; la residencia debía ventilarse ante la Audiencia del Distrito en que residían. La Ley Quinta indicaba que en el caso de los cargos perpetuos, la residencia se practicaría cada cinco años. En la Ley Diecisiete y siguientes, se fijan las reglas de procedimiento en los juicios de residencia de generales, almirantes, ministros, oficiales, oidores, etc.

En la Ley Veinticinco, se previene que no se tome la residencia de Corregidores y Alcaldes Mayores, a los sucesores, "si no fueren de mucha satisfacción": en la Ley Veintiséis, se fija que las residencias se sigan en los lugares principales del ejercicio; en la Ley Veintisiete se consignaba que la residencia debía

ser objeto de publicidad a efecto "de llevar la noticia de los indios". La Ley Veintinueve disponía un término de sesenta días para la residencia siempre y cuando no hubiere demandas públicas, pues de existir éstas el término se ampliaba a otros sesenta días más. La Ley Treinta y Dos imponía a los jueces de residencia el procurar averiguar los buenos y los malos procedimientos de los residenciados. La Ley Treinta y Cuatro, obligaba a los jueces a remitir a los tribunales de cuenta los adeudos y faltantes de la hacienda. La Ley Treinta y Seis, rezaba que:

"Los Corregidores, de nuestra Real Hacienda y causa pública, para cuyo remedio mandamos que todos los Corregidores y Alcaldes Mayores, que fuere alcanzados en alguna cantidad, por haberla retenido en su poder, así de nuestra hacienda, como de Encomenderos, indios o doctrineros, sean condenados a perpetua privación de oficio y desterrados por seis años a la guerra de Chile, siendo en las provincias del Perú o a otro semejante en las de Nueva España, la cual se ejecute sin remisión, sin dispensación alguna, y que habiéndole dado expresión contra sus bienes, y no hallándolos se proceda contra sus fiadores y oficiales reales, que hubieron recibido las fianzas y contra los capitulares ante quien se hubiese dado, obligándolos a que prorrateen el alcance."⁴²

Por su parte en la Ley Cuarenta de la propia Recopilación, Libro 5o., Título 15 se establecía:

"Declaramos y mandamos, que las sentencias definitivas pronunciadas en residencia sobre cohechos, o cosas mal llevadas, contra gobernadores y sus oficiales, en que la consideración no exceda de veinte mil maravedís, sean ejecutadas luego en las personas y bienes de los culpados y si excediese en esa cantidad, la hayan de depositar, como se contiene en los capítulos de Corregidores y jueces de residencia, que

⁴² SCHARMAN, Joseph, México. Tierra de volcanes. 8a Ed., México, 1969, Porrúa, pág. 90.

sobre este disponen y se han de guardar y cumplir y que sin embargo de cualesquiera apelaciones que por su parte se interpongan..."⁴³

En la Ley Cuarenta y Cinco, se fija que sobre defraudar derechos y traer fuera de registros se pruebe con testigos singulares.

Por último, importante resulta el contenido de la Ley Cuarenta y Nueve que precisaba que:

"Considerando que las leyes se deben ajustar a las provincias y a las regiones para donde se hacen y que las indias son tan distintas de estos Reinos, que cuando en nuestros consejos se llegan a ver y determinar las visitas o residencias, son muertos los comprendidos en ella y cuando conviene remediar los excesos de tratar y contratar los ministros en que pocas veces deja de intervenir fuerza, baratería o fraude de hacienda real; declaramos y mandamos que en todas las provincias de Indias, islas y tierra firme seguido del mar océano, los cargos de tratos y contratos de todos los ministros, que nos sirven y servirán, así en plazas de asientos como de otros oficios y cargos temporales de paz y guerra, cuenta y administración de nuestra real hacienda, y en toda contra cualquier forma, sin excepción de personas, hallan de fallar y fallen contra sus herederos y fiadores en lo tocante a la pena pecuniaria..."⁴⁴

Tomando en cuenta lo transcrito y sumando los criterios aportados por el Dr. José Barragán, podemos concluir que las principales características jurídicas de la Residencia eran:

I. El carácter universal o ilimitado de la responsabilidad, a guisa de ejemplo, generaban cargos "los agravios a los naturales de la Nueva

⁴³ CARDÉNAS, Raúl, op. cit., págs. 22.

⁴⁴ Idem., pág. 23.

España, tratando mal a sus personas, llevándoles sus haciendas injustamente;”

2. El carácter de publicidad, que obligaba a difundir el inicio del juicio a través de pregón, con el fin de que se presentaran todas aquellas acusaciones a que halla lugar;
3. El carácter de generalidad, pues la residencia obligaba y eran sus sujetos todas las autoridades sin importar su jerarquía, forma de nombramiento o fuero;
4. El carácter inquisitivo a pedimento de su parte, y
5. El carácter de restitución del o de los derecho(s) violado(s).⁴⁵

De los caracteres apuntados podemos concluir que como lo indica el Dr. Carlos Mario Vargas Gómez, en el Estado Español el funcionario o servidor propiamente dicho y el pueblo americano, conformaron una trilogía de intereses y equilibrio, “que hicieron del juicio de residencia una verdadera institución popular, que en su época sirvió para evitar en lo posible, los males propios de una administración compleja y variada, que actuaba lejos de los órganos complejos competentes y originarios.”⁴⁶

También podemos expresar que el juicio de residencia se seguía para “asegurar el recto cumplimiento de los deberes de los funcionarios creándoles la responsabilidad subsiguiente.”

Señala el Dr. Agustín Herrera Pérez: “La institución que nos ocupa, se debe explicar como la dimanación de un equilibrio hábilmente logrado entre la metrópolis y el mundo americano para hacer factible, por un lado, el principio de autoridad, esto es, la relación directa entre la Corona y el funcionario; por otro lado, el principio de responsabilidad del funcionario y el ámbito donde proyecta su gestión. ...Con este procedimiento se frenaba el abuso de los funcionarios, además

⁴⁵ *Ibidem*, p. 24

de que el interés no era exclusivo de la Corona, sino principalmente de los gobernados.”⁴⁷

Respecto a la segunda figura de visita, al decir de Don Raúl F. Cárdenas era secreta y abarcaba a todos los funcionarios de una región o provincia, y “ninguno de ellos, en particular sabía si se le hacían cargos, de qué, ni por quién, ni aún después de que se le encontraba culpable y se le sentenciaba no por el Visitador, quien formulaba el sumario, que debería remitirse cerrado y sellado al Consejo de Indias, sino por éste”.⁴⁸

El propio jurista sostuvo que los integrantes del Consejo de Indias no estaban sujetos al juicio de residencia, pero si lo estaban al procedimiento de visita, en tal sentido, el propio Carlos V, en 1524, efectuó una visita al referido Consejo, encontrando culpables al Dr. Beltrán, en virtud de haber extendido cartas de recomendación para un pariente suyo en Perú, y por haber recibido dádivas de Almagro y Pizarra; también se encontró culpable al licenciado don Juan Suárez de Carbajal, obispo de Lugo, los actos que generaron su responsabilidad no se especifican, lo que si queda claro es la pena, consistente en la separación del cargo y el pago de una multa de siete mil pesetas.⁴⁹

José Trinidad Lanz Cárdenas nos da el siguiente concepto: “Las visitas eran 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”

⁴⁶ Cfr. CARDENAS, Raúl F., op cit., p. 29

⁴⁷ ESCRICHE, Joaquín, Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia, Tomo II, Cárdenas Editor y distribuidores, Madrid, 1973, p. 1438

⁴⁸ HERRERA PÉREZ, Agustín, Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, 1991, México, Consa, p. 57.

⁴⁹ CARDENAS, Raúl, op. cit. p. 24.

De la anterior definición podemos desprender lógicamente que existieron visitas generales, específicas o particulares. También se realizaban específicamente a un Organismo; Arregui Zamorano expresa, que con relación exclusiva a las visitas realizadas a audiencias se pueden definir de la siguiente manera: "como una inspección realizada a un organismo público, la audiencia, con el fin de revisar la gestión de los funcionarios que la componen." ⁵⁰

Podemos concluir que a diferencia del juicio de residencias, la visita:

1. Estaba menos reglamentada, por lo cual se podía practicar en cualquier momento;
2. Había dos órganos que participaban en el procedimiento, el primero realizaba la instrucción (visitador), el segundo dictaba la sentencia (Consejo de Indias), y
3. Existían servidores a los que se les aplicaba exclusivamente la visita, sin ser objeto de residencia.

Cabe destacar, que curiosamente en la Comisión Nacional de Derechos Humanos los funcionarios encargados de investigar las presuntas violaciones a los derechos fundamentales del hombre, reciben la nomenclatura de visitadores de acuerdo con el artículo 24 de la Ley del Organismo.

10. La Independencia.

En esta época el primer antecedente en materia de responsabilidades de los servidores públicos, fueron los artículos 128, 131, fracción XXV, 228, 229, 254, 255 y

⁵⁰ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes Históricos y Legislativos. Edt. Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p. 50 y 51.

261, incisos IV y V de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, la cual entre otras disposiciones importantes en su artículo 372 de la Constitución de Cádiz de 1812 establecía que "las Cortes en sus primeras sesiones tomarán en consideración las infracciones de la Constitución, que se les hubieron hecho presentes, para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieron contravenido a ella."

El segundo antecedente fue la promulgación de la Constitución de Apatzingán de 1814, que apareció en nuestro México Independiente, y fue sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, con el nombre de "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana", cuyos artículos que se referían a la materia eran: 59, 120, 146, 147, 150, 194, 198, 228 al 248.

Las bondades que produjeron en la práctica la residencia quedan en mayor forma demostradas, si observamos que dicha Constitución reglamentó en sus artículos 224 al 231 la existencia de un Tribunal de residencia, el cual de acuerdo con el primero de los artículos citados debía de conocer "privativamente de las causas de esta especie pertenecientes a los individuos del Congreso, a las del Supremo Gobierno y a las del Supremo Tribunal de Justicia."

Por su parte el artículo 227 de la Carta de 1814, indicaba que el tribunal de residencia resolvería sobre la comisión de delitos por parte de los diputados quienes conforme al artículo 59 del mismo ordenamiento:

"Serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento por los delitos de herejía y por los de

apostasía, y por los del Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos."

Agregaba el artículo 228 que le correspondería al Supremo Congreso el determinar "si ha o no lugar a la formación de causa de sus integrantes, y de encontrar ésta procedente remitiría lo actuado al Tribunal de Residencia quien resolvería en definitiva."

También es muy importante, que de acuerdo con el artículo 227 serían responsables los miembros del Supremo Gobierno por violentar lo preceptuado en el artículo 166, relativo al derecho de todo ciudadano arrestado a ser remitido dentro de las siguientes cuarenta y ocho horas del acto que le privó de su libertad ante el tribunal correspondiente, entregando a éste copia de lo actuado. Como podemos ver la residencia contenida en la Constitución de 1814 continuaba la tradición de la residencia colonial por cuanto hace a sus fines de protección de los derechos fundamentales y sanción al funcionario responsable.

En el artículo 225 del documento promovido por Morelos, prevenía que "dentro del término perentorio de un mes, después de erigido el tribunal, se admitirán las acusaciones a que haya lugar contra los respectivos funcionarios, y pasado ese tiempo no se oír ninguna otra, antes bien se darán aquellos por absueltos, y se disolverá inmediatamente el tribunal, a no ser que haya pendiente otra causa de inspección."

De la Constitución de Apatzingán pasamos a la Constitución primera del México independiente, es decir la Carta de 1824, quien tuvo en Miguel Ramos Arizpe y en Valentín Gómez Farias a sus principales arquitectos.

Es bien sabido que ésta Constitución adoleció de ciertas deficiencias entre las que destacan, "el contenido disperso de algunos derechos individuales, pero sin hacer mención de recurso alguno para garantizar su respeto."⁵¹

En realidad estas deficiencias no son sino un reflejo de la marcada influencia de las Constituciones de Cádiz y de Estados Unidos, dejándose lejos la referencia de un documento que si bien tomó como base la Constitución gaditana, la sensibilidad de sus creadores produjo una Carta de un alto contenido social más apegado a las realidades nacionales, nos referimos a la Carta de Apatzingán.

Por su parte en la Constitución de 1824 se comienza a sentir en el régimen de responsabilidad la influencia del derecho norteamericano con sus antecedentes ingleses.⁵²

En efecto, la Carta de 1824 recogió del derecho norteamericano los principios del régimen norteamericano de responsabilidad que a su vez se nutrió de la figura del *impeachment* inglés.

El *impeachment* inglés es definido por Hallam como "una solemne acusación contra cualquier individuo hecha por la Cámara de los Comunes, ante la barra de la Cámara de los Lores."⁵³

Llamará la atención el hecho de que de la definición se desprenda, que cualquier ciudadano puede ser sujeto al *impeachment* inglés, pero en efecto, pues así lo demuestra el antecedente del primer *impeachment* del que se tiene noticia, que

⁵¹ ARREGUI ZAMORANO, Pilar. *La audiencia de México según los visitantes (siglos XVI y XVII)*. UNAM, 2a Ed., 1985, p.54.

⁵² MARGADANT, Guillermo. *Introducción a la historia del derecho mexicano*. 6a. Ed., México, 1984, Estíngio, p. 122.

⁵³ SANCHEZ BRINGAS, Enrique. *El presidente de la república y el sistema de responsabilidades*. *Anuario jurídico*. No. XVI, México, 1989, UNAM, p. 253

sucedió en el año de 1376, instaurándose los cargos en contra del Lord Lamiter consejero privado del rey y en contra de Richard Lyons comerciante.

La sentencia para el primero fue la separación de su cargo, condena a prisión y el pago de una interesante multa. Como podemos observar, en los puntos resolutivos del *impachment*, se resumen los efectos que hoy por separado guardan los cuatro tipos de responsabilidad en México (administrativa o política "separación", penal "prisión", y civil "reparación pecuniaria del daño").

Debemos apuntar, que Lord Lamiter consiguió del rey su absolución, hecho que motivó a los Comunes a petitionar que en lo sucesivo, todas aquellas personas encontradas culpables en *impachment*, quedarán privadas para volver a desempeñar una tarea del Estado, nace así la sanción de la inhabilitación que sería afianzada después de los hechos que hicieron que el 30 de enero de 1649 rodará la Cabeza del Rey Carlos I, tras haber sido juzgado por el parlamento por los cargos de tirano, traidor, homicida y enemigo público de la *Commonwealth*. "La experiencia traumática de la muerte del rey Carlos y los excesos del gobierno puritano del Lord Protector, Oliver Cromwell, hicieron pensar (a los ingleses) en la ventaja de conservar la forma de gobierno monárquico y dirigir las consecuencias del *impachment* hacia la pérdida del cargo (e inhabilitación) y no de la vida del rey." ⁵⁴

La figura del *impachment* es introducida a la nación norteamericana, que de acuerdo al maestro Manuel González Oropeza:

"Se debió al Plan de Carolina del Sur y a la argumentación de Gouverneur Morris en el Constituyente de Filadelfia, la fijación del procedimiento con una Cámara de representantes acusadora. El juzgador fue determinado gracias al constituyente David Brearle que

⁵⁴ Citado por, CASTAGNO, Antonio, op. cit., p. 435

propuso y se aprobó que fuera el Senado y no la Suprema Corte porque podía desestabilizar a los otros poderes.”⁵⁵

Agrega el jurista que en las Constituciones de Virginia y Delaware, se asentó que la responsabilidad política sólo podía exigirse después de dejado el cargo, por lo que “favorecieron la reelección de los ejecutivos para que hubiera mayor período en el que se pudiera exigir dicha responsabilidad en caso de haberla”.

En la Constitución Federal Norteamericana, correspondió a Alexander Hamilton y James Wilson el establecimiento y modalidades del *Impeachment* norteamericano en el que se puede someter a juicio a todos los funcionarios civiles, mientras que en Inglaterra pueden quedar sometidos al procedimiento (...) todos los ciudadanos del país; se exceptúa de aquella disposición norteamericana sólo a los miembros de las fuerzas armadas y a los del Congreso, pues estos últimos son juzgados por sus respectivas Cámaras.”

Así, el artículo II, Sección IV de la Constitución de Estados Unidos, dispone que: “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.”

De acuerdo al artículo I, sección 2a., punto 5, la Cámara de Representantes “tendrá el poder exclusivo de acusar a los funcionarios públicos ante el Senado”, éste de conformidad con el mismo artículo I, sección 3a., punto 6, “tendrá la facultad exclusiva de juzgar todas las acusaciones formuladas por la Cámara de Representantes. Cuando sesionen con tal objeto, sus miembros prestarán juramento o promesa formal de cumplir fielmente sus tareas. Cuando se juzgue al Presidente de la Corte Suprema; nadie podrá ser declarado culpable sino por una mayoría de dos tercios de los miembros presentes.”

⁵⁵ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad y Otros. *Estudios en homenaje al Dr. Héctor Fix Zamudio*. México, 1990 UNAM, p. 583.

Por último, el punto 7o. de la sección 3a. del artículo 1, señala que "el fallo en los casos de *impeachment*, no tendrá más efecto que el de la destitución del cargo e inhabilitación para ocupar ningún cargo de honor, de confianza a sueldo de los Estados Unidos; pero el convicto quedará sujeto a acusación, juicio, sentencia y castigo conforme a la ley."

De esto último, podemos inferir que el *impeachment* norteamericano reúne los efectos del juicio político y de la declaración de procedencia en el caso de los funcionarios otrora con fuero.

Observados los aspectos que la Constitución de los Estados Unidos le reserva al régimen de responsabilidades, volvemos nuestra atención a dicha Constitución del México independiente.

En la Carta de 1824 se estableció en su artículo 164, la obligación del Congreso para dictar "todas las leyes y decretos que crea conducentes, a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta constitución o el acta constitutiva."

Este deber no se cumplió sino hasta 1870, fecha en que se promulga la primera Ley sobre las llamadas responsabilidades oficiales, entendiéndose que ésta sustentaba su existencia en la Constitución de 1857 y no en la Carta del 24 que comentamos.

La Constitución de 1824 siguiendo fundamentalmente el espíritu de la Constitución norteamericana, dispuso en su artículo 38 la facultad materialmente jurisdiccional del Congreso, para conocer de los procesos accionados por las faltas y delitos de los más altos funcionarios del Pacto Federal.

De ésta forma el artículo 38 facultaba a cualquiera de las dos Cámaras para erigirse en gran jurado para conocer sobre las imputaciones hechas:

I. Al Presidente de la federación por incurrir en cualquiera de los siguientes delitos: traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.

II. Al Presidente de la federación "por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores o diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma".

III. A los miembros de la Suprema Corte y a los secretarios de despacho, por cualquier delito cometido durante el tiempo de su encargo.

IV. 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 y leyes generales de la Unión", y también por la promulgación de leyes o decretos de las autoridades locales cuyo contenido sea contrario a la Constitución o a sus leyes secundarias.

Por su parte, el artículo 39 de la Constitución del 24, transcribiendo el término con que en Estados Unidos se conoce a la Cámara de Diputados, establecía:

"La cámara de representantes hará exclusivamente de gran jurado, cuando el presidente o sus ministros sean acusados por actos en que

hayan intervenido el senado o el consejo de gobierno (entiéndase Comisión Permanente) en razón de sus atribuciones. Esta misma cámara servirá del mismo modo de gran jurado en los casos de acusación contra el vicepresidente, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de su destino."

En tanto que del artículo 40 se desprende que las resoluciones del gran jurado de que nos habla el artículo 38, tienen como fin suspender del cargo al presunto responsable y ponerlo a disposición del Tribunal correspondiente. Este Tribunal es la Corte Suprema de justicia, pues el artículo 137 fracción V, inciso Primero, le atribuye a la Corte la facultad de conocer de "las causas que muevan al presidente y vicepresidente según los artículos 38 y 39, previa declaración del artículo 40". El mismo artículo y fracción en su inciso Tercero le reitera a la Corte ésta facultad en los supuestos de "los gobernadores de los Estados en los casos de que habla el artículo 38 (...) previa la declaración prevenida en el artículo 40". Por último, el inciso Cuarto de idéntico artículo y fracción, reza la atribución de la Corte para conocer de los asuntos litigiosos entablados en contra de los secretarios de despacho, según lo prevenido en los artículos 38 y 40. Cabe resaltar que de acuerdo al artículo 119 "los secretarios de despacho serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con su firma contra esta Constitución, el acta constitutiva, leyes generales y constituciones particulares de los Estados."

Sobre los delitos en que incurrieran los Senadores y Diputados, el artículo 43 de la Carta de 1824 establecía que los legisladores sólo podían ser acusados ante sus respectivas cámaras, tanto a lo largo de su ejercicio como dentro de los dos meses siguientes de concluido éste.

Al igual que el artículo 40, el artículo 44 establecía que de encontrarse culpable el funcionario por los dos tercios de la cámara que conozca el asunto, la resolución traerá aparejada la suspensión del infractor y su consignación ante el

Tribunal. En complementó a lo anterior, el artículo 137 fracción V inciso Segundo consignaba la atribución de la Corte para conocer "de las causas criminales de los diputados y senadores indicadas en el artículo 43, previa declaración de que habla el artículo 44."

Para garantizar el cumplimiento de las resoluciones que emitan las Cámaras erigidas en jurado, el artículo 46 establecía la facultad de cada cuerpo legislativo para librar todas las órdenes necesarias con el fin de alcanzar el acatamiento de sus decisiones. Este mismo artículo obligaba al Presidente a ejecutar tales resoluciones "sin poder hacer observaciones sobre ellas."

En torno a las atribuciones de la Corte en materia de responsabilidades debemos agregar que, el artículo 137 fracción V inciso Quinto y Sexto establecían la facultad del máximo Tribunal para conocer de los asuntos criminales y civiles de los empleados del servicio exterior y de la hacienda pública.

Por último, el artículo 110 en su fracción XX facultaba al Presidente de la República para "suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aún de la mitad de su sueldo por el mismo tiempo, a los empleados de la federación, infractores de sus órdenes o decretos; y en los casos que crea deberse formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al Tribunal respectivo."

Como podemos ver, de esta fracción se desprenden los antecedentes de las responsabilidades administrativa y penal. La primera, también conocida como la facultad disciplinaria fue explicada por Teodosio Lares a la luz de la Constitución de 1824, señalando que:

"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"

Y agregaba el autor que no importaba la naturaleza de la función, ni, el tipo de nombramiento que dé origen al trabajo público, pues toda sanción disciplinaria debe estar apoyada en la ley, frente a lo cual no pueden haber distinguidos por las calidades del servicio que se preste.⁵⁶

Expuesto el contenido que guardó la Constitución de 1824 en relación a las responsabilidades de los servidores públicos, dirigimos ahora nuestra atención al tratamiento que sobre el tema tuvieron las Siete Leyes Constitucionales de 1836, que deben ser consideradas como el puente normativo entre las Constituciones de 1824 y 1857.

La primera disposición que se nos revela interesante es el artículo 11 fracción IV de la Ley primera, esta prescripción asentaba que los derechos de ciudadano se perderían totalmente "por ser deudor calificado en la administración y manejo de cualquiera de los fondos públicos". De tal consignación se desprende una *capitis diminutio* que tiene como causal el quebrantamiento al principio de honradez a cargo de todo servidor público.

Por su parte, el artículo 3 en su fracción V de la propia Ley Segunda señalaba, que la omisión de la elección el día fijada para ello, así como, el no envío del acta correspondiente a la secretaría de la Cámara de Diputados daría lugar a la responsabilidad de las juntas departamentales de acuerdo a lo que la ley determine. Como podemos apreciar, el posible fincamiento de responsabilidad a los miembros de las juntas departamentales, buscaba garantizar el sano desarrollo de las elecciones.

Es bien sabido que a través de la Ley Segunda de 1836 se estableció un Supremo Poder Conservador cuyo fin primordial era precisamente "conservar" el orden legal. Este Supremo Poder podía tanto anular actos ilegales como suspender,

⁵⁶ LARES, Teodosio, Lecciones de derecho administrativo, 1ª reimpresión, México, 1978, UNAM, pág. 55.

o no decir desaparecer a los Poderes responsables de la trasgresión a la norma. Para el tópico que nos ocupa es interesante la atribución del Poder Conservador, para de acuerdo con el artículo 12 fracción IV, "declarar, por excitación del Congreso General, la incapacidad física o moral del Presidente de la República, cuando le sobrevenga."

La Tercera Ley de 1836 dedicada al Poder Legislativo dispuso en sus artículos 47, 48, 49 y 50 las funciones materialmente jurisdiccionales, ejercidas en razón a las responsabilidades de los servidores del Estado. El primero de los artículos invocados, es decir el artículo 47, señalaba el fuero y requisito de procedencia o desafuero de determinados funcionarios, así, el artículo prohibía todo proceso penal en contra del Presidente de la República por la presunta comisión de delitos comunes, esta protección iniciaba a partir del día de su nombramiento hasta un año después de terminado su encargo. En el caso de Senadores y Diputados estos no podrían ser sujetos a proceso penal desde el día en que iniciaran su gestión hasta dos meses posteriores de concluida ésta. Por lo que hace a los Ministros de la Corte, consejeros, Gobernadores de los departamentos y Secretarios del despacho, éstos sólo podían ser acusados ante la cámara de diputados.

El artículo 48, indicaba el fuero del Presidente de la República por la comisión de delitos oficiales durante el mismo tiempo que fijaba el artículo 47, pero en el caso del resto de los funcionarios estos serían acusados ante la Cámara de Diputados quien actuaría como órgano instructor, llevando al Senado el expediente para que este órgano colegiado fallará en definitiva. Las sanciones a imponer serían la destitución y/o la inhabilitación temporal o perpetua, "pero si del proceso resulta ser, a juicio del mismo Senado, acreedor a mayores penas, pasará el proceso al tribunal respectivo para que obren según las leyes."

Las causas que podrían motivar un proceso ante las cámaras eran:

1. La no celebración de elecciones o el no envío del acta resultado de los comicios. (Ley segunda, artículo 3, fracción V).
2. La no elección deL elector por parte de las juntas departamentales. (Ley cuarta, artículos 2 y 3), y
3. El no cumplimiento de los requisitos legales para ser gobernador. (Ley sexta, artículo 6, fracciones I, II, III y IV).

Por su parte el artículo 49 de la Ley tercera, establecía que "en los delitos comunes, hecha la acusación, declarará la Cámara respectiva sí ha o no lugar a la formación de causa; en caso de ser la declaración afirmativa, se pondrá al reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado. La resolución afirmativa sólo necesitará la confirmación de la otra Cámara, en el caso de ser acusado el Presidente de la República."

Por último, el artículo 50 de la Ley tercera, indicaba que "la declaración afirmativa (de desafuero), así en los delitos oficiales como en los comunes, suspenden al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano."

La Cuarta Ley de 1836 organizaba al Poder Ejecutivo, de esta manera su artículo 13 rezaba que "cuando al Presidente le sobrevenga incapacidad física o moral, la excitación de que habla el párrafo cuarto, artículo 12, de la Segunda Ley constitucional, deberá ser votada por las dos terceras partes de los individuos presentes de la Cámara de Diputados, y confirmada por la mayoría absoluta de individuos que deben componer la del Senado."

Entre tanto el artículo 17 fracción XXIII de la Cuarta Ley daba origen a la facultad disciplinaria del Poder Ejecutivo, al otorgarle la atribución de "suspender de sus empleos, hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos, por

el mismo tiempo, a los empleados de su nombramiento, infractores de sus órdenes y decretos, Y, en el caso que crea debérseles formar causa, pasará los antecedentes al tribunal respectivo.”

Por su parte el artículo 19 consagraba la responsabilidad de los Secretarios de despacho por autorizar con su referencia todo acto conculcatorio del orden legal. En complemento a lo anterior el artículo 32 agregaba la responsabilidad de los “ministros” por la no observancia de las leyes que les correspondan aplicar.

La Quinta Ley del 36 estructuraba al Poder judicial de la República Mexicana, esta norma dispuso en su artículo 9 que los integrantes de la Corte no podían ser acusados ni civil ni penalmente, salvo siguiendo los requisitos de procedencia expuestos con anterioridad.

Declarado el desafuero o procedencia de los altos funcionarios, correspondería a la Corte de conformidad con el artículo 12 el:

- I. Conocer los asuntos civiles y penales que se promovieran en contra de los integrantes del Supremo Poder Conservador;
- II. Conocer de los asuntos penales que se promovieran en contra del Presidente de la República, Diputados, Senadores, Secretario del despacho, Consejeros y Gobernadores de los departamentos;
- III. Conocer desde la primera instancia de los asuntos civiles y penales por delitos comunes, que se entablarían en contra de los Gobernadores y los Magistrados de los tribunales superiores de los departamentos.

Además conforme a las fracciones VII y X del citado artículo y ley, tocaría a la Corte el:

Conocer de los asuntos de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los departamentos, y

Conocer de las causas criminales que deban formarse contra los subalternos inmediatos de la misma Corte, por faltas, excesos o abusos cometidos durante el ejercicio de sus encargos.

En materia de responsabilidades correspondería a los Tribunales Superiores de los Departamentos de acuerdo al artículo 22 fracción II, el conocer de tales responsabilidades, así como de las causas civiles y penales en que incurrieran los jueces inferiores del territorio que corresponda. De igual manera conocerán de los procedimientos instaurados en contra de los subalternos y dependientes del Tribunal, por faltas, abusos o excesos producidos a lo largo de su función pública.

El artículo 31 indicaba que los cargos de fiscales y miembros de la Corte serán perpetuos, entiéndase inamovibles, salvo por los motivos consignados en las Leyes Segunda y Tercera vistos pretéritamente.

Trascendentes son a nuestro juicio los artículos 36, 37 y 38, pues el primero de los artículos invocados reconocía la acción popular en contra de los magistrados y jueces, cuando estos sean presuntamente responsables de los delitos de cohecho, soborno y baratería.

El artículo 37 prevenía que toda inobservancia de los principios procesales en: materia civil produciría la nulidad del acto y generaría la responsabilidad del juez.

Por último, el artículo 38 establecía que cuando fueren violados los principios procesales en materia penal, sobrevendría la responsabilidad del juez.

La Sexta Ley de 1836 estaba dirigida a organizar la división interior de la República y sus pueblos, de tal suerte que el artículo 7 fracción V le reconocía a los Gobernadores la facultad de remover a los prefectos y subprefectos del departamento, oyendo previamente el dictamen de la junta departamental. Entre tanto la fracción VII del mismo artículo establecía la atribución del gobernador para "suspender hasta por tres meses, y privar aun de la mitad del sueldo por el mismo tiempo, a los empleados del departamento."

De acuerdo al artículo 14 fracción X, tocaría a las juntas departamentales el promover o excitar al Supremo Poder Conservador para que declare, cuando está el Presidente de la república obligado a renovar todas las carteras de la administración por el bien de la Nación. Para concluir, debemos destacar que el último de los artículos de la Séptima y también última Ley de 1836, consagraba que "todo funcionario público, al tomar posesión, prestará juramento de guardar y hacer guardar, según le corresponda, las leyes constitucionales, y será responsable por las infracciones que cometa o impida."

Respecto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, en primer término, debemos tener presente con Don Antonio Carrillo Flores que:

"En su proyecto de Constitución Ponciano Arriaga con acierto tradujo la locución inglesa *impachment* por 'juicio político'; pero en los confusos debates que siguieron se perdió la expresión y se habló de manera genérica de responsabilidad."⁵⁷

De la observación del maestro Carrillo Flores, podemos desprender, que de la desafortunada variación relativa al término con que se designaría al título IV de la Carta del 57, se inició ese ambiguo campo semántica del concepto de

⁵⁷ Idem., págs. 55 y 56.

responsabilidad, que de hecho no se resolvió sino hasta las reformas de 1982 al título cuarto de la Carta del 17.

Además fue a través del documento de 1857 cuando en definitiva se separan los medios procesales destinados uno a la nulidad del acto violatorio de garantías (Artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857) y otro al castigo del servidor público responsable de la violación.

La evolución o reformas que sufrió el título IV de la Constitución de 1857, fue el siguiente:

El artículo 103 precisaba originalmente las causas de la responsabilidad de los "funcionarios" públicos, de esta forma los diputados, "individuos" de la Suprema Corte de justicia y los Secretarios de despacho serían responsables por la comisión de delitos tanto del orden común como por los delitos, faltas y omisiones ocasionadas en razón de su función o cargo. Los Gobernadores de los Estados serían responsables por la violación de la Constitución y Leyes Federales. Por último, el Presidente de la República durante su ejercicio sólo podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque o libertad electoral y delitos graves del orden común.

Por reforma del 13 de noviembre de 1874, el artículo 103 recibe algunas enmiendas y adiciones, las cuales consistieron en agregar como sujetos de responsabilidad a los Senadores, en iguales términos a los reservados para los Diputados. Se agrega una fracción al artículo 103 por medio de la que se establece el requisito previo del "desafuero" para poder proceder penalmente en contra de los altos funcionarios otrora con protección constitucional.

Por último, el artículo 103 es objeto de otra reforma, ahora del 6 de mayo de 1904. Esta reforma cambió el término "individuos" por el de "Magistrados" de la

Suprema Corte, y agregó como sujeto de responsabilidad al Vicepresidente de la República en iguales términos y causas que los reservados para el Presidente.

El texto original del artículo 104 de la Carta del 57, rezaba la facultad del Congreso para declarar por mayoría absoluta de votos la presunta responsabilidad de los altos funcionarios, por la comisión de delitos comunes, produciéndose con ello la separación del infractor y su disposición ante los tribunales comunes. Como resultado del restablecimiento de Senado a través de la reforma del 13 de noviembre de 1874 se cambió el término "Congreso" por el de "Cámara de representantes".

Por su parte, el artículo 105 establecía que en los casos de los llamados "delitos oficiales", tocaría a la Cámara de Diputados actuar como órgano de instrucción y a la Suprema Corte asumir la función de órgano de sentencia, pero como resultado de la reforma que reintrodujo el Senado, la enmienda del 13 de noviembre de 1874 le otorgó a éste cuerpo legislativo la tarea de erigirse en órgano de sentencia en sustitución de la Corte. En realidad ésta reforma no tuvo más justificación que el homologar el procedimiento por delitos oficiales como el *impeachment* norteamericano, en virtud de que en aquél país sus constituyentes determinaron que a excepción del caso del Presidente, en el resto de los asuntos que se suscitarán por responsabilidad de los servidores públicos, el Senado debía actuar como órgano de sentencia y no la Corte, pues el primero de los cuerpos se integraría por elección del pueblo, en tanto que el segundo se formaría con candidatos propuestos por el Ejecutivo, lo que podría desembocar en un actuar parcial de los jueces de la Corte. A contrario sensu los norteamericanos le reservaron a la Corte su papel de órgano de sentencia en los casos en que el sujeto a proceso sea el Presidente, esta reserva se explicó, tuvo como fin evitar que el Presidente fuera objeto de las pasiones partidistas.

Los artículos 106, 107 y 108 de la Constitución de 1857 no sufrieron reforma alguna durante todo el tiempo que tuvo vigencia la Carta liberal. Así, el artículo 106 prohibía el otorgamiento del indulto, cuando el responsable hubiera sido condenado por la Comisión de los llamados entonces delitos oficiales.

Entre tanto el artículo 107, establecía la prescripción de la acción para entablar un proceso por delitos o faltas oficiales. Este término de prescripción surgía después de un año de haberse abandonado el cargo o función.

Por último, el artículo 108 indicaba en forma indirecta lo que hoy identificamos como responsabilidad civil, en tal sentido el precepto consignó que en controversias de naturaleza civil no se reconocía fuero, ni inmunidad para ningún funcionario.

Históricamente "el primer caso de responsabilidad (que hoy podemos identificar como política) lo fue el del Gobernador Santos Degollado, cuyo juicio se substanció al final de sesiones del Congreso Constituyente de 1857. Siguió el caso de Julio Cervantes gobernador de Querétaro substanciado en 1869."⁵⁴

Para concluir este apartado dedicado a la Carta de 1857, debemos asentar que en forma peligrosa los artículos 72 fracción XXIX y 85 fracción II les concedían respectivamente al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, la facultad de remover libremente a sus empleados. Decimos que tal consignación era peligrosa en virtud de que a diferencia de otras disposiciones análogas ya vistas con anterioridad, en la Constitución de 1857 no se establecieron las causas que dieran motivo a dicha remoción.

De lo anterior podemos mencionar que la Constitución de 1857, respecto a las responsabilidades de los servidores públicos contempló dos aspectos

⁵⁴ CARRILLO FLORES, Antonio. Estudios de derecho administrativo y constitucional. México, 1987, UNAM, p.155

importantes: a) un procedimiento previo al juicio, referente a los delitos comunes cometidos por los altos funcionarios y por virtud del cual no se podía proceder en contra de estos últimos, si al Cámara de diputados no había formulado previamente una declaración de actuar en ese sentido; y b) el juicio político, que se daba en los casos en que los altos funcionarios incurrieran en la Comisión de Delitos Oficiales, respecto de los cuales sólo eran responsables durante el período en que ejercieran su cargo y hasta un año después, como lo establece el artículo 107.

11. La Reforma.

En 1870, se expidió la Ley de Responsabilidades de altos funcionarios de 1870, la cual constituye el primer ordenamiento reglamentario de la Constitución expedido en el México Independiente. El doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez señala que este Decreto de fecha 3 de noviembre de 1870, era conocido como "Ley Juárez".

La génesis de ésta ley es explicada por el maestro Manuel González Oropeza, quien nos indica que:

"En el caso del gobernador de Jalisco Antonio González Cuervo acusado de violar las garantías individuales y no respetar el juicio de amparo, se precisó que para fincar la responsabilidad (hoy llamada) política, era indispensable la existencia de una ley anterior que determinara las penas. Esta argumentación provino después de que González Cuervo fuera encontrado culpable por la Cámara de Diputados y en el pedimento fiscal de Ignacio Manuel Altamirano, quien consideró que aunque sanciones políticas, éstas deberían estar precisadas en una ley expedida con anterioridad al caso, por lo que al no haberse promulgado, no podría aplicarse sanción alguna. A raíz de este caso se apresuró la ley

del 3 de noviembre de 1870, primera ley de responsabilidad a nivel federal.”⁵⁹

Como podremos ver el talento del indígena puro de Tixtla, Guerrero, que encontró en Toluca el cobijo del árbol instituyendo de savia cultural, estuvo presente en el surgimiento de la primera ley de responsabilidades de la Nación mexicana.

Como la Ley de responsabilidad de 1870 buscó reglamentar el título cuarto de la Constitución del 57, esta ley sólo era aplicable a los “altos funcionarios” enunciados en el referido título, situación que contemplaba el artículo 7o. de la citada norma.

El contenido fundamental de la ley nos revela la contemplación incipiente de tres clases de responsabilidad: administrativa, civil y política; así como también el procedimiento entonces conocido como desafuero. Pese a que la norma de responsabilidades de 1870 desencadenó la aplicación de *jure* de las clases de responsabilidad aludidas, estas aparecían nebulosas en su semántica como resultado de su novel creación legal, muestra de ello lo constituyen los términos: delitos oficiales, delitos comunes y faltas, todos ellos producto de la traspolación del lenguaje del entonces en vigor Código Penal a la multicitada ley, la que también acoge por lógica los términos contemplados en el título cuarto constitucional, por lo que podemos apuntar que las responsabilidades de los servidores públicos a excepción de la responsabilidad civil, estuvieron influidas por el derecho penal en los inicios de su estructuración secundaria.

Hechas las observaciones anteriores, encontramos que el artículo 1o. tipificaba cuales eran los delitos oficiales, estos eran: El ataque a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; el

⁵⁹ GONZALEZ OROPEZA, Manuel, op cit., pág. 19.

ataque a la libertad del sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación de garantías, y cualquier infracción grave a la constitución y/o leyes federales.

Podemos decir que los otros delitos federales se identifican esencialmente con las hoy causales de responsabilidad política contempladas en el artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 4º de la norma de 1870, fijaba la destitución y la inhabilitación no menor de cinco ni mayor de diez años, así como las sanciones a aplicar por la comisión de los delitos oficiales. El mismo tipo de sanción contempla el artículo 8o. de la Ley de Responsabilidades en vigor.

Los primeros bocetos de lo que hoy llamamos responsabilidad administrativa están contenidos en los artículos 2º, 3º, 5º, y 6º, de la Ley de Responsabilidades de 1870. 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.

Por su parte, el artículo 3º contemplaba la figura de la omisión, consistente en la negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones "anexas" al cargo o función.

La pena por incurrir en falta oficial de acuerdo al artículo 5o. eran la suspensión e inhabilitación para ocupar el cargo público. El término del castigo no podía ser menor a un año ni superior a cinco.

El castigo por incurrir en omisión, de conformidad con el artículo 6º era de seis meses a un año de suspensión e inhabilitación.

Contrariamente a lo que establecía el artículo 108 de la Constitución del 57, el artículo 8º de la norma de 1870, indicaba que declarada la culpabilidad del funcionario ya sea por delitos, faltas u omisiones oficiales, quedaba "expedito el derecho de la nación o el de particulares para hacer efectiva ante los tribunales competentes y con arreglo a las leyes, la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído por daños o perjuicios causados al incurrir en el delito, falta u omisión". Quizá la intención del legislador fue que para ser más expedito el procedimiento surgido por la responsabilidad civil del infractor, el documento base de la demanda civil fuera el decreto que declarara la culpabilidad. Lo cierto es que en el artículo 8º contempla indirectamente a la responsabilidad civil.

El artículo 9º de la ley de 1870 rezaba que en el caso de que además de un delito oficial, se le impute al responsable la comisión de un delito común, éste sería puesto a la disposición del juez competente, para que de oficio o a petición de parte se le juzgara y se le aplicara la pena de ley.

Es de resaltar que ya el Código Penal de 1870 establecía delitos cuyos sujetos activos podían ser cualquier servidor público, entre estos delitos se encontraban: "anticipación o prolongación de funciones públicas; ejercicio de las tareas que no competen a un funcionario; cohecho, peculado; concusiones y delitos en materia penal y civil. Señalaba, además dentro del capítulo de delitos contra la Seguridad Pública, la evacuación de presos".⁴⁰

Como podemos apreciar es en estos tipos en donde hayamos el antecedente de la hoy responsabilidad penal.

⁴⁰ Idem., pág. 12.

Volviendo a la Ley de Responsabilidades de 1870, en su artículo 10 indicaba que la decisión del gran jurado de la Cámara de Diputados debía determinar dos cuestiones fundamentales:

- La instrucción por delitos oficiales, y
- La declaración de desafuero a fin de que se ejerza la acción penal por delitos comunes.

Por último, el artículo 11 concedió la acción popular para la denuncia de los delitos oficiales.⁶¹

Apunta el Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez: que "no obstante que la Ley Juárez no desarrolló en forma exhaustiva el procedimiento para la sanción, tratándose de delitos denominados comunes (no oficiales), es conveniente aclarar que en el artículo 104 de la Constitución se consignaba que '...el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado', situación que a partir de 1874 quedó a cargo sólo de la Cámara de Diputados, al volver al sistema bicameral."⁶²

12.- El Porfiriato

Dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, el Presidente Porfirio Díaz expidió la segunda ley de la materia, el 6 de junio de 1896, la cual se denominó: "Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal".

La Ley de Responsabilidades de 1896 tuvo de acuerdo con el maestro Antonio Carrillo Flores, las siguientes analogías respecto a la ley de 1870:

⁶¹ COLIN SANCHEZ, Guillermo, Derecho mexicano de procedimientos penales; 10a. Ed. México, 1986, Porrúa, pág. 634.

⁶² Cfr. CARDENAS, Raúl F., op. cit., p. 34.

- a) Se refieren sólo a los altos funcionarios de la Federación y a los Gobernadores y diputados locales cuando [estos] violen la Constitución o las leyes federales;
- b) La condena por delito oficial no impide la acusación posterior si el funcionario con sus actos u omisiones ha cometido un delito común;
- c) La responsabilidad por el delito oficial solamente puede exigirse durante el tiempo en que el funcionario esté en ejercicio de su encargo y durante el año posterior, y
- d) No puede otorgarse al condenado por delito oficial la gracia del indulto".⁶³

Frente a lo que expusiera el maestro Carrillo Flores, nosotros nos permitimos agregar que legalmente, por vez primera como resultado del contenido del artículo 1º de la Ley de 1896 se le denomina "altos funcionarios federales" a los Diputados, Senadores, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y Secretarios del despacho.

Por su parte, el artículo 2º de la Ley de 1896 reitera la Previsión constitucional, en el sentido de que el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podría ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves de orden común. Es curioso ver las reiteraciones de los mismos actos en latitudes diferentes, pues el Gral. Díaz en 1910 se anticipó a toda posibilidad de proceso al presentar su renuncia, sesenta años después Nixon haría lo mismo en la Unión Americana.

Por lo que toca a los gobernadores de los Estados estos eran definidos en el artículo 3o. de la norma del 96 como "agentes de la Federación", por lo que eran responsables de las violaciones a la Constitución y leyes federales.⁶⁴

⁶³ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. 2a. Ed., México, 1998, Porrúa, pág. 46

⁶⁴ CARRILLO FLORES, Antonio, op. cit., pág. 158

La Ley de 1896 constaba de 64 artículos divididos en seis capítulos, "un capítulo específico regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la 'Declaración de Inmunidad' para suspender la sustanciación de algún juicio en su contra."⁶⁵

La existencia de esta declaración devino a que la norma de 1896 fuera conocida como la Ley de la inmunidad.

"También se previó la existencia de otra figura, denominada 'Declaración de Incompetencia', que se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozare de fuero."

La Ley aclaraba "cosa por demás importante para la época", que los Diputados y Senadores suplentes no gozarían de fuero en tanto no relevarán del cargo al Diputado o Senador propietario.⁶⁶

Por último, destacamos que la norma del 96 no especificó los delitos oficiales y se remitió por tanto a los Códigos Penales de 1872 y 1929.

Finalmente podemos concluir que todo el enfoque de responsabilidades siguió encauzado a las materias política y penal, sin que las responsabilidades administrativas y civil, tuvieran la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.

⁶⁵ Cfr. CARDENAS, Raúl F. op. cit., pág. 35.

⁶⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, op. cit., pág. 57.

13. La Revolución.

A partir del 1º de mayo de 1917 entró en vigor nuestra Constitución Política vigente hasta la fecha, que en el texto original de su Título Cuarto estableció las bases "De la responsabilidad de los funcionarios públicos", sin incluir a los demás empleados de la Federación.

El Título Cuarto de la constitución de 1917 comprende de los artículos 108 al 114, estos artículos al igual que en la Carta de 1857 se encuentran precedidos por el principal precepto en materia de amparo, de suerte tal que podemos decir que en el punto medio del arco que sostiene al orden constitucional, se ubica a la izquierda el juicio de amparo y a la derecha el régimen de responsabilidades.

El constituyente del 17 conservó algunos de los principios fundamentales que la Carta del 57 consagró en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos, estos principios fueron:

a) La responsabilidad de los altos funcionarios del gobierno federal, por delitos comunes y por delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de su cargo. (Artículo 108);

b) Los gobernadores y diputados locales serían responsables por las violaciones a la Constitución y leyes federales. (Artículo 109);

c) La Cámara de Diputados actuaría como órgano encargado del desafuero del funcionario responsable de la Comisión de delitos comunes. (Artículo 109);

d) No podría concederse al reo la gracia del indulto por la comisión de delitos oficiales. (Artículo 112);

e) La prescripción de la acción en contra de un funcionario y para demandarle por la comisión de un delito o falta oficial sería dentro del año

siguiente de haberse abandonado la función mediante la cual se violentó la ley. (Artículo 113), y

f) En demandas de naturaleza civil no se reconocía fuero para ningún funcionario. (Artículo 114).

Los principios que agregó el constituyente del 17 al régimen de responsabilidades fueron:

a) Se elevó a nivel constitucional la prescripción legal que establecía que la negativa del desafuero del funcionario no prejuzga sobre su inocencia, por lo que el procedimiento penal instaurado en su contra se seguiría una vez terminada su función pública. (Artículo 109);

b) Se especificó que en tratándose de delitos o faltas oficiales no se reconocía fuero alguno. (Artículo 110);

c) Se asentó que en el caso de los delitos oficiales la Cámara de Diputados ya no sería órgano instructor sino simple acusador. (Artículo 111);

d) Se estableció constitucionalmente que se requería del voto de las dos terceras partes del Senado para declarar la culpabilidad por delitos o faltas oficiales de los altos funcionarios. (Artículo 111);

e) Se elevó a nivel constitucional la pena de destitución e inhabilitación por la comisión de delitos oficiales. (Artículo 111);

f) Se especificó que cuando la conducta sancionada como delito oficial estuviera tipificada en la ley penal común, se le podría aplicar ésta al funcionario responsable. Es decir que la aplicación de una pena no le exime al responsable de otros procedimientos y castigos por la misma conducta. (Artículo 111).

g) Se consagró constitucionalmente la inatacabilidad de las resoluciones de desafuero y sentencias por delitos oficiales. Esta disposición desencadenaría posteriormente una causal de improcedencia del juicio de amparo. (Artículo 111);

h) Se elevó a la Constitución la acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes y oficiales en que incurrieran los altos funcionarios de la federación. (Artículo 111);

i) Se estableció el deber del Congreso de la Unión de expedir a la mayor brevedad, una Ley de Responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y territorios Federales, "determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos y omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso".

Como podemos apreciar esta prescripción es fundamental para el régimen de responsabilidades por dos razones fundamentales:

-Se asienta constitucionalmente por vez primera la responsabilidad no sólo de los altos funcionarios, sino de todos los empleados de la federación, y

-Se esbozan, los principios que darán lugar a los delitos o faltas oficiales. (Artículo 111), y

j) Para juzgar los delitos o faltas no reservados al Congreso, se estableció la existencia de un jurado popular. (Artículo 111). Lo lamentable del régimen de responsabilidades determinado por el constituyente del 17 fue: Se estableció que el Presidente de la República únicamente podría ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, con lo cual se restaban las causales de violación expresas a la Constitución y ataque a la libertad electoral, ambas contempladas en la Carta de 1857. (Artículo 108). Agregaba el artículo 109 de la Constitución del 17 que le tocaría a la Cámara de Senadores el conocer de las acusaciones instauradas en contra del Ejecutivo Federal.

14. La Post- revolución.

El título cuarto de la constitución de 1917 no recibió hasta antes de su reforma integral de 1982, mayores reformas a excepción de tres enmiendas al original artículo 111.

La primera del 20 de agosto de 1928, le concedió al Ejecutivo Federal la facultad de destituir con acuerdo del Congreso, por mala conducta a los funcionarios judiciales, ésta adición refleja el maximato de la época.

Para atemperar lo anterior, por reforma del 21 de septiembre de 1948 se agregó un último párrafo al artículo 111 a través del cual se dispuso que: "El Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oirá éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud."

Por último, la reforma del 8 de octubre de 1974 le reiteró al artículo 111 los términos de "territorios" con motivo del surgimiento de los Estados de Baja California Sur y Quintana Roo.

Sobre la aplicación de la responsabilidad por delitos oficiales, el Maestro Manuel González Oropeza nos apunta que:

"De 1918 a 1926 el juicio político fue un medio socorrido para remover gobernadores o inhabilitar a ex-gobernadores. Sin embargo, a partir de 1929 hasta 1975 la vía utilizada por el Senado, al ser más sumaria y con menos formalidades, ha sido la desaparición de poderes para desconocer al gobernador en funciones, la cual contraría el sistema de responsabilidad política."⁶⁷

El mismo autor agrega a través de otra de sus interesantes investigaciones que de 1917 a 1981 se instauraron 23 procedimientos, de los cuales 9 fueron en contra de gobernadores, 3 en contra de diputados. De los 23 procedimientos 5 no prosperaron.

⁶⁷ Cfr. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, op. cit. pág. 47.

Como podemos apreciar hasta antes de 1982 no fueron sujetos a responsabilidad oficial o política ningún alto funcionario del Poder judicial o del Poder Ejecutivo.

Para concluir éste espacio debemos destacar que la Constitución de 1917 reiteró al igual que la Constitución de 1857 las causales por las cuales el ejecutivo podía suspender a sus empleados. Causales contempladas en el artículo 110 fracción XX de la Constitución de 1824 y en el artículo 17 fracción XXIII de la Cuarta Ley de 1836, estas causales se nos revelan como la génesis de lo que hoy identificamos como responsabilidad administrativa derivada de la facultad disciplinaria. Aunque como apunta el Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, de las disposiciones que integraron el texto original del Título Cuarto de referencia, artículos 108 al 114, ninguna se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, lo cual se dejó al legislador secundario, ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho Título relativo a los delitos, al fuero de 'los altos funcionarios', al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político."

Pese a que el quinto párrafo del artículo 111 constitucional dispuso que "el Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad una Ley de Responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la federación del Distrito y Territorios Federales", no fue sino hasta el 21 de febrero de 1940 cuando aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación la primera Ley de responsabilidades del México post-revolucionario.

El deber de legislar en la materia fue tan importante para el constituyente que en el artículo 16 transitorio de la Carta de Querétaro se estableció que el Congreso Constitucional, en el período ordinario de sesiones que empezaría el 1° de septiembre del propio año de 1917, debería expedir la Ley de responsabilidades. Norma que contraviniendo el transitorio invocado, no vio la luz sino hasta veintitrés años después de promulgada la Constitución.

En la exposición de motivos de la Ley de 1940 se asienta con toda lógica que la norma de responsabilidad de 1896 ya no tenía razón de ser pues:

"La Constitución General de la República, expedida en el año de 1857, acogió como era lógico y natural, el principio de la responsabilidad de los funcionarios públicos, y bajo su vigencia fueron expedidas leyes reglamentarias de esa materia, el 3 de noviembre de 1870 y el 29 de mayo de 1896, además del Código Penal de 1870, que también contenía disposiciones varias sobre el particular."

Agregaba la exposición de motivos que:

"La actuación criminal de los malos funcionarios, cuando queda indefinidamente impune, además de constituir un pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía como único medio para libertarse de ellos, o bien, puede llevarlo a la abyección como resultado de un sometimiento impotente, signo indudable de decadencia; o bien procede un estado latente de inconformidad y rencor, que hace ver al gobierno no como la entidad superior instituida para su beneficio, respetable y orientadora, que habrá de conducirlo al bienestar y al progreso, sino como un poder despótico y concupiscente que sólo lo oprime y lo explota."

La Ley de Responsabilidades de 1940, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de ese año, cuya denominación fue: "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los estados"; dicha ley establecía que sus sujetos o ámbito personal de validez serían los funcionarios y empleados de la Federación, del distrito y territorios federales por los delitos y faltas oficiales que cometieran en el desempeño de los cargos que tuvieran encomendados.

En su artículo 2º la Ley del 40 enuncia a los altos funcionarios, que a saber serían: 1. El Presidente de la República; 2. Los Senadores; 3. Los Diputados Federales; 4. Los Ministros de la Suprema Corte; 5. Los Secretarios de Estado; 6. Los jefes de Departamento Autónomo; 7. El Procurador General de la República; 8. Los Gobernadores, y 9. Los Diputados locales.

La norma en comento reiteraba la disposición constitucional relativa a que el Presidente de la República sólo podía ser acusado durante el tiempo de su encargo por traición a la patria y delitos graves del orden común.

En los artículos 10 y 11 se asentaba que funcionarios gozaban de fuero, que prácticamente eran todos aquellos elegidos popularmente.

Esta ley no definió lo que debía entenderse como delitos oficiales, pero sí estableció las causales o tipos en su artículo 14; estos delitos oficiales en los que podían incurrir los altos funcionarios eran: 1. El ataque a las instituciones democráticas; 2. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; 3. El ataque a la libertad de sufragio; 4. La usurpación de atribuciones; 5. La violación de garantías individuales; 6. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a unos o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento

normal de las instituciones, y 7. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.

De acuerdo a lo prescrito por la Constitución, las penas por delito oficial podían ser la destitución del cargo y/o la inhabilitación para desempeñar una función pública, esta inhabilitación de acuerdo con la ley no sería menor de cinco ni mayor de 10 años.

Es importante destacar que la Ley de 1940 consideraba sujetos de responsabilidad a los gobernadores y diputados locales por ser considerados agentes auxiliares de la federación.⁶⁸

Por lo que atañe al resto de los funcionarios y empleados de la federación del distrito y territorios federales, el artículo 18 de la norma de 1940 sentó en 72 fracciones la tipicidad de igual número de conductas desde violaciones a leyes y reglamentos hasta el asesinato, el peculado y el cohecho. "Esto traía, entre otras lamentables consecuencias, que ilícitos muy graves cometidos por servidores públicos no pudieran perseguirse sino dentro del año siguiente al que pudieran perseguirse sino dentro del año siguiente al que dejaran su encargo".⁶⁹

El maestro Antonio Carrillo Flores y Raúl F. Cárdenas coinciden en que el artículo 18 de la Ley de 1940 agudizó la confusión ya existente sobre lo que debía entenderse como delito oficial, delito común y falta oficial, pues en tanto que el artículo 14 tipificaba a los delitos oficiales en que podían incurrir los altos funcionarios, el artículo 18 hacía referencia a los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la federación.⁷⁰

⁶⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, 2a. Ed., México, 1998, Pomisa, pág. 48.

⁶⁹ *Ibidem*, p.61

⁷⁰ CARRILLO FLORES, Antonio, *op.cit.*, pág. 159

La sanción por faltas u omisiones era la suspensión del cargo por un término no menor de un mes, ni mayor de seis.

Por su parte, el Dr. Luis H. Delgadillo Gutiérrez apunta que:

"Esta ley consignó cinco procedimientos diferentes: dos respecto de los altos funcionarios, de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficiales o del orden común, y tres respecto de los demás funcionarios: uno por delitos y faltas oficiales, para lo cual estableció el jurado popular; uno respecto de los funcionarios del Poder judicial y otro más por enriquecimiento inexplicable."⁷¹

En efecto, la norma de 1940 buscó desarrollar los procesos;

- 1) Del hoy juicio político, ayer proceso por delitos oficiales;
- 2) Del hoy requisito de procedencia, ayer desafuero para ser juzgado por delitos comunes;
- 3) De los hoy juicios penales y administrativos, ayer proceso por delito y faltas oficiales;
- 4) Del ayer proceso en contra de los funcionarios judiciales, reglamentario del último párrafo del artículo 111 constitucional, y
- 5) Del ayer proceso por enriquecimiento inexplicable desarrollado autónomamente.

Para Carrillo Flores, la creación de esta última figura y su consecuente proceso es el punto más laudatorio que trajo consigo la Ley de 1940, sin embargo el propio jurista cuestiona la constitucionalidad de una posible sentencia condenatoria, que obligaría trasladar la propiedad de los bienes mal habidos en favor del Estado.

La dudosa constitucionalidad de una sentencia condenatoria por enriquecimiento inexplicable se allanó tras la reforma de 1982 al artículo 22

⁷¹ Cfr. HERRERA PERÉZ, Agustín, Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, México, 1991, Corsá, pág. 124

constitucional, en cuya exposición de motivos se asentó que: "Se propone complementar las reformas al título cuarto estableciendo que la privación de lo ilícitamente apropiado por los servidores públicos no se considera como una pena confiscatoria".

Uno de los puntos desafortunados de la norma de responsabilidades de 1940, fue el establecimiento de la figura del jurado popular para juzgar los delitos y faltas no cometidas por los altos funcionarios. El establecimiento de éste jurado era un deber legal al tenor de lo dispuesto por el quinto párrafo del artículo 111 constitucional, sin embargo, "llevar a jurado -aunque éste sea especialmente seleccionado- a los infractores, equivale a abrir una puerta más a la impunidad, los tribunales de conciencia definitivamente abandonados ya por muchas legislaciones, propician el funcionamiento de varios factores que sirven para eludir la acción punitiva."⁷²

Se han expuesto algunos puntos que nos parecen torales en torno a la figura del enriquecimiento inexplicable, y al establecimiento del jurado popular encargado de conocer de los delitos y faltas cometidas por los no altos funcionarios de la federación, nos resta comentar las figuras del juicio político, desafuero y del proceso seguido en contra de los funcionarios judiciales.

Sobre el juicio político y el desafuero la norma del 40 no introdujo mayores innovaciones, le reitero los principios constitucionales de los artículos 109, 110 y 111. Así, en tratándose de delitos oficiales cometidos por los altos funcionarios, correspondería a la Cámara de Diputados actuar como órgano de acusación y a la Cámara de Senadores actuar como órgano de sentencia. En el caso del desafuero tocaría únicamente a la Cámara de Diputados el declarar éste.

⁷² Cfr. CARRILLO FLORES, Antonio, *op. cit.*, pag. 159.

Por lo que toca al proceso seguido en contra de los funcionarios judiciales a fin de removerlos, la Ley no aportó ningún "candado" a los principios establecidos en el último párrafo del artículo 111 constitucional, de ésta forma reitero que tocaba al Ejecutivo el solicitar a la Cámara de Diputados la destitución, tocándole a éste órgano colegiado el apreciar en conciencia los motivos en que se respaldaba la petición presidencial, y de encontrar éstos suficientes elevaba la solicitud respectiva a la consideración del Senado, para que éste resolviera en definitiva.

Del recorrido realizado, podemos concluir que pese al ánimo que dio nacimiento a la primera ley de responsabilidades del siglo XX, su contenido fue en algunos casos copia fiel del título cuarto constitucional, sin aportar mayor desarrollo, en otros como en los supuestos de los delitos y faltas de los empleados de la federación el proceso para sancionar al infractor y su extenuante tipificación redundaron en mayor confusión traducida en la inaplicación de la norma, no en vano a la Ley del 40 "se le conoce como la Ley de los carteros, porque de hecho, fue a los únicos que se les procesaba y absolvía."

Como se puede constatar, este ordenamiento no introdujo avance alguno en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que había existido hasta esa fecha, posiblemente porque la atención seguía centrándose en las responsabilidades penales y oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos.

Otra reforma importante posterior a la revolución fueron las reformas de la entonces llamada Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, que en su artículo SEGUNDO Transitorio derogó la Ley de 1940, o llamada "Ley Cárdenas."

Hemos apuntado que la Ley de 1940 propició la confusión de lo que debía entenderse como delitos oficiales, delitos comunes y faltas oficiales, este desvío semántico sirvió como argumento para promulgar cuarenta años después una nueva norma de responsabilidades, la cual de acuerdo a su exposición de motivos, asentó que:

“La igualdad ante la ley es un imperativo para la realización de la justicia. Con este propósito desaparece en la tipificación, el distingo establecido por el ordenamiento en vigor, entre los delitos de los altos funcionarios de la Federación y los cometidos por los demás funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales, para comprender bajo un mismo rubro a todos los sujetos responsables.”

Con la Ley de 1980, aseguró Carrillo Flores, que:

“Por fin ya no hay duda en el derecho mexicano acerca de que los hechos u omisiones que para todos los funcionarios federales, y muy especialmente para los altos funcionarios [...], son delitos oficiales, no son los consignados en los códigos penales, sino todos aquellos que dañan el interés público.”⁷³

La que para Carrillo Flores era solución, para Raúl F. Cárdenas era mayor confusión, pues con la homologación de causales para todos los funcionarios y empleados, “nos encontramos ante un hecho inusitado: la posibilidad de seguir juicio político a un jardinero, a un chofer de camión de basura del Distrito Federal, etc., etc.”

Con todo, el contenido de la Ley de 1980 era el siguiente: Constaba de 92 artículos, divididos en cinco títulos; el título primero abarcaba dieciocho artículos,

⁷³ CARDENAS, Raúl F., *op cit.*, pág. 34

en su artículo 1º se precisaba que "los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de la ley."

Por su parte el artículo 3º consignó que "son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho."

De conformidad con la ley, redundaban en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho: 1. El ataque a las instituciones democráticas; 2. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; 3. El ataque a la libertad del sufragio; 4. La usurpación de atribuciones; 5. Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causaran perjuicios graves a la Federación o a uno o varios estados de la misma, o motivaran algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; 6. Las omisiones de carácter grave, en los términos del numeral anterior; 7. Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales, y 8. En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tuvieran carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los definiera como delitos comunes.

Como podemos apreciar la Ley de 1980, asentó como causales de responsabilidad de los empleados *in genere*, a las causales que en la Ley de 1940 se reservaban como delitos oficiales cometidos por altos funcionarios. Situación incorrecta a nuestro juicio la marcada por la Ley del 80, pues en realidad sólo los altos funcionarios pueden sustancialmente, atentar en contra de los intereses públicos y de su correcto despacho, ¿Podemos imaginar a una secretaria mecanógrafa o a un jefe de departamento, ya no digamos un empleado de limpia,

atentar en contra de las instituciones democráticas, o causar perjuicios a la forma de gobierno, o violentar las garantías individuales o sociales?.

Así, la Ley del 80 y su aplicación, fueron el preámbulo para entender dos años después que las causales invocadas sólo son posibles en la conducta de los más elevados funcionarios.

Frente a los delitos oficiales, el artículo 4º de la norma en comento estableció la existencia de las faltas oficiales, definidas como "aquellas infracciones en que incurren 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 funcionamiento de las instituciones y del gobierno."

Como podemos apreciar las discrecionales faltas oficiales constituyeron la introducción a las causales de responsabilidad administrativa que dos años después, en 1982 vieran la luz.

Las sanciones por el cometido de faltas oficiales serían: la amonestación, cuando el infractor fuese un funcionario con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses o la inhabilitación hasta por un año en el caso del resto de los funcionarios y empleados.

En lo referente a los órganos y procesos, la Ley de 1980 señaló lo siguiente:

1. Por la comisión de delitos oficiales por parte de los altos funcionarios con fuero, tocaría a la Cámara de Diputados actuar como órgano de acusación y a la Cámara de Senadores actuar como órgano de sentencia;

2. Por la comisión de los delitos oficiales por parte de los funcionarios y empleados sin fuero, tocaría al juez penal del distrito competente realizar la formulación de conclusiones, y a un jurado Popular determinar la sentencia;

3. Por lo que hace al desafuero de los altos funcionarios por la comisión de delitos comunes, correspondería a la Diputación el declarar tal desafuero;

4. Por lo que hace a la destitución de los funcionarios judiciales, la Ley del 80 conservó la fórmula establecida en la norma de 1940, y

5. Por lo que hace a la figura del enriquecimiento inexplicable, la Ley de 1980 reitero lo previsto por las norma del 40, en el sentido de que para proceder a la confiscación de bienes de los altos funcionarios, se debía obtener del Senado un fallo que decretara la procedencia de la medida.

Algunos de los defectos de que adoleció la Ley de 1980 fueron:

1. Al abrogar a través de un transitorio los delitos comunes tipificados en el artículo 18 de la Ley de 1940, se produjo la extinción del delito, al tenor de lo dispuesto por el artículo 57 del Código Penal, con lo cual quedaron en libertad aquellas personas juzgadas o procesadas bajo la ley del 40, y

2. La integración de los jurados de acuerdo a lo indicado por la norma del 80, fue lenta y compleja.

En la historia del Congreso Constituyente de 1857, obra del eminente político y periodista Don Francisco Zarco, van surgiendo las opiniones, entre las que encontramos la de Don Guillermo Prieto, quien sostiene que a pesar de ser partidario de la responsabilidad de los ministros se opone a los procedimientos propuestos. "Pinta, dice Zarco, Don Guillermo Prieto a la autoridad de México, como desprestigiada, como vilipendiada y exaltándose por grados en la patética pintura de las atribuciones ministeriales, se declara contra las inventivas de la tribuna, contra los alevosos ataques de la prensa desenfrenada, contra todo

aquello, en fin, de quienes no conocen las amarguras del poder, los sinsabores de los Secretarios de Estado, que se sumergen en el mar muerto de las cifras y de la prensa.”

Claro está, esto era en 1857; los tiempos han cambiado, en las discusiones que surgieron al someterse a la consideración de los constituyentes, los artículos que en la Constitución de 185 están numerados del 103 al 109, los antecedentes de las disposiciones actualmente vigentes, que regulan lo referente a la responsabilidad de los funcionarios, materia a la que tanta relevancia se le ha dado, al grado que ocupan uno de los títulos de nuestras Constituciones, así por ejemplo, en el artículo 122, que después debería ostentar el numeral 104, se precisaba que los delitos comunes, cometidos por los secretarios de Estado, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los diputados y demás funcionarios públicos de la Federación de nombramiento popular, deberían ser conocidos por los tribunales ordinarios, pero que ningún proceso comenzaría, sin que la parte agraviada obtuviera previamente licencia del Congreso y, en su receso del Consejo de Gobierno, para su separación; por lo que se refiere a los delitos, faltas u omisiones en que incurrieron en el ejercicio de su encargo, ello daba lugar al llamado juicio político, que después al retirarse el primer proyecto fue substituido por el término delito oficial. En la Constitución de 1857, todo ello se refería a los altos funcionarios, pues los demás no estaban sujetos a un régimen especial.

De esta suerte, después de discutir los varios sistemas a considerar sobre la llamada responsabilidad de los altos funcionarios públicos, se precisó que en los casos de los delitos cometidos por los funcionarios mencionados en el artículo 103 de la Constitución, el Congreso, erigido en Gran Jurado, declararía a mayoría absoluta de votos, si había lugar o no a proceder contra el acusado. En caso negativo, no había lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado quedaba por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. Se trataba simplemente de un requisito de

procedibilidad, de una autorización para procesar a los funcionarios que gozaban de fuero.

Por lo que toca a los llamados delitos oficiales según la Constitución, conocería la Cámara de Diputados como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

La situación jurídica que sirvió de marco a la Constitución de 1857, en relación a los procedimientos a seguir, tratándose de delitos comunes, fue que para proceder en contra de los altos funcionarios, se precisó en el artículo 104, dando amplias facultades a la Cámara de Diputados para que investigara los delitos imputados a dichos funcionarios, delitos que, siguiendo el modelo de las Bases Constitucionales de 1836, se denominaron comunes.

Las condiciones jurídicas que imperaban en 1857, y que en parte persistieron en 1896, por cuanto a que la investigación de los delitos correspondía a los jueces, hizo posible el procedimiento detallado en la Ley Orgánica de los artículos 104 y 105 constitucionales, de 1896, que mencionamos anteriormente, pues si investigado por la Cámara a través de sus secciones, se concluía con la frase sacramental de "Ha lugar a proceder contra N. N. por tal delito de que se le acusa", y la Cámara erigida en Gran jurado por mayoría absoluta de votos declaraba que había lugar a proceder contra el acusado, por el mismo hecho, quedaba separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes, es decir de los jueces, que sin la intervención previa del Ministerio Público, seguirían el proceso en contra del alto funcionario. En los términos del Código Procesal de 1894, que como en el Código del 80, consideraba como Policía judicial, a los jueces de lo Criminal, encargados de la instrucción que "comprende, dice el artículo 51, todas las diligencias practicadas para la comprobación de los delitos e investigación de las personas que, en cualquier grado, puedan ser responsables de ellos, desde que comienza el proceso, hasta que se dicte el auto a que se refieren los artículos 240 y 251", o sea el auto

que declara cerrada la instrucción y pone la causa a la vista de las partes para formular conclusiones. En estas conclusiones el alto funcionario puesto a disposición del Juez, debería ser detenido y, dentro de las 48 horas de esta detención, rendir su declaración preparatoria y posteriormente seguirle el procedimiento fijado en el Código procesal mencionado.

15. La Ley del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

El Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado asume el cargo de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos en una época particularmente difícil de la historia de México, sumergido el país en una severa crisis económica y social, en donde además el fenómeno de la corrupción dentro del sector público provocaba malestar y profunda irritación a la sociedad mexicana, misma que reclamaba profundos cambios al respecto. Debido a ello el entonces nuevo Presidente de la República, habiendo recogido esa sentida exigencia en los foros de consulta popular realizados a lo largo de su campaña político electoral y a fin de contar con los instrumentos normativos adecuados para apoyar la lucha frontal de su gobierno contra la corrupción, sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión, desde el mismo mes de diciembre de 1982, diversas iniciativas de leyes, de reformas a la Carta Fundamental y de modificaciones a varias otras disposiciones legales inspiradas todas ellas en el proyecto de Renovación Moral de la Sociedad, punto medular de su campaña política a la primera magistratura del país, así como también de su gobierno.

Es así como el Presidente De la Madrid, considerando que la responsabilidad de los servidores públicos no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas, envió al H. Congreso de la Unión diversas iniciativas encaminadas a lograr que los

servidores públicos desempeñen sus funciones con estricto apego a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

El 2 de diciembre de 1982, el Presidente de la Madrid envió dos iniciativas relativas al nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos, que formaban parte de un grupo que constituyan el cumplimiento del compromiso para lograr la *Renovación Moral de la Sociedad*.

La primera de estas iniciativas propuso la reforma del Título Cuarto Constitucional y preceptos relativos, en la cual se incorpora al concepto de servidor público, que comprende a quienes desempeñan empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, para evitar omisiones en tan importante ámbito, y en la cual se distingue con precisión las cuatro clases de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos: a) la responsabilidad política; b) la responsabilidad penal; c) la responsabilidad administrativa, y d) la responsabilidad civil; en la misma se señalaban las bases fundamentales para determinar los sujetos de dichas responsabilidades, la naturaleza de las mismas, las sanciones correspondientes y los procedimientos y autoridades competentes para aplicarlas, que en cada responsabilidad son diferentes.

La exposición de Motivos de esta iniciativa señala:

“La obligación de servir con legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.

Las nuevas bases constitucionales que proponemos se inspiran en este principio igualitario, al mismo tiempo que establecen con claridad las responsabilidades políticas, penales y administrativas que puedan resultar de las obligaciones comunes de todo servidor público.

La iniciativa recoge la necesidad de contar con procedimientos políticos, penales y administrativos adecuados para prevenir y sancionar la corrupción pública, pero evita la confusión entre ellos estableciendo la autonomía de los procedimientos respectivos."

En tal orden de ideas, es que se expide el Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto que comprende los artículos 108 al 114; así como 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982.

La segunda de las iniciativas enviadas por el Presidente De la Madrid, al H. Congreso de la Unión durante el primer mes de su mandato, propuso la aprobación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, que en plena congruencia con el nuevo marco constitucional que se proponía, dejó de lado la responsabilidad civil, por quedar sujeta a las leyes correspondientes y por encontrarse el servidor público en estricto plano de igualdad con el resto de los habitantes de la República, y dedicó su articulado, en su Título Primero, al objeto, sujetos y autoridades competentes para aplicar la Ley, en su Título Segundo al juicio político para aplicar la responsabilidad política, y a la declaración de procedencia para aplicar la responsabilidad penal a los servidores públicos que gozan de fuero, en el Título Tercero, a las responsabilidades administrativas, su causa, sus sanciones, su procedimiento y las autoridades competentes para aplicarlas, y en su Título Cuarto, al registro patrimonial de los servidores públicos.

Es digna la cita de la Exposición de Motivos de esta Iniciativa, que a la letra reza:

"... El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones

son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas.

Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

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

Por ello he sometido al Poder Constituyente la Iniciativa de reformas al Título Cuarto Constitucional. Proponen nuevas bases de responsabilidad de los servidores públicos para actualizarlas de acuerdo con las demandas de un pueblo dinámico que se ha desarrollado en todos los órdenes desde 1917, pero no así en el régimen de responsabilidades de sus servidores públicos.

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

La legislación vigente establece un juicio de carácter político para quienes tienen responsabilidad por el despacho de intereses públicos fundamentales. Pero hay una laguna legislativa respecto a las obligaciones que debe seguir todo servidor público frente a la sociedad y el Estado, así como respecto a las

responsabilidades por su incumplimiento y las sanciones y los procedimientos administrativos para aplicarlas.

Las iniciativas de reformas al Título Cuarto de la Constitución Política, al Código Penal, al Código Civil y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantiza su buena prestación. La congruencia prevista entre estas iniciativas, permitirá a esa Representación Nacional disponer de elementos más amplios, al considerar el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se propone.

Ese sistema se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, y la política y administrativa, que se regularían por esta iniciativa de ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional. ...”

En materia de responsabilidad administrativa, la propia Exposición de Motivos nos dice:

“... La Iniciativa que presento a esta H. Representación Nacional, supera una deficiencia que ha venido mostrando nuestra legislación: La falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política, civil y laboral.

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

... El procedimiento administrativo propuesto es autónomo del político y del penal, como lo establece la propuesta de reforma al artículo 109; ofrece al inculpado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16 y sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, por tratarse de una sanción que sólo puede imponerse por el juez penal.

La Iniciativa establece una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas las cuales, según el caso, también podrían ser sancionadas conforme a la legislación penal. Las responsabilidades consecuentes pueden exigirse por cualquiera de las dos vías, pero siempre respetando el principio establecido en el mismo artículo de que no se podrá castigar dos veces una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza.

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, como el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuya creación he sometido a su consideración, quedaría como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias. Estas sanciones pueden ser destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República, sanción económica de tres veces el monto del beneficio

económico obtenido o del daño causado por su comportamiento ilícito e inhabilitación por resolución jurisdiccional para volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público hasta por veinte años. Asimismo se establece que cada dependencia deberá establecer órganos específicos a los que el gobernado tenga fácil acceso para presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Al coordinador de sector también se le confieren facultades limitadas para sancionar tratándose de entidades paraestatales.

Los procedimientos sancionadores se ciñen a las garantías constitucionales: los órganos actuarán con celeridad e imparcialidad y los servidores públicos tendrán oportunidad de ser debidamente escuchados. Además, la Iniciativa contempla recursos administrativos de agotamiento optativo que permitan la impugnación de los actos sancionadores, sin perjuicio de que se prevé la ampliación de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, a efecto de que conozca de las controversias que susciten los actos disciplinarios y se avance así en su conversión paulatina en un verdadero tribunal de justicia administrativa.

El personal de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pivote del sistema de responsabilidad administrativa, quedará sujeto, por lo que hace a esta Ley, a la contraloría interna de esa Dependencia.

Por último, es de destacar que el régimen de responsabilidad administrativa, siempre en concordancia con lo dispuesto por otras leyes, abarcará al personal de los Poderes de la Unión y de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.”

Del estudio sistemático del texto aprobado y vigente del Título Cuarto de la Constitución y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, podemos obtener la regulación jurídica de cada una de las responsabilidades en que puedan incurrir los servidores públicos y determinar sus sujetos, la causa y origen de cada una de ellas, las sanciones que le son consecuentes, el procedimiento que debe seguirse y las autoridades competentes para imponer sanciones.

16. Las reformas del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

Durante el mandato del Presidente Carlos Salinas de Gortari, se dieron varias reformas, a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a las cuales nos referiremos revisando la exposición de motivos de las mismas.

Una de las primeras reformas fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de enero de 1991, principalmente derivó de la convicción de que el Estado tenía la responsabilidad esencial de proteger los derechos del hombre y del ciudadano, a través de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual había venido laborando de acuerdo con su instrumento de creación y con el Reglamento Interno que expidió su propio Consejo. Con ello se dieron pasos adicionales para hacer de esta defensa una lucha general de toda la sociedad. Con la participación comunitaria y con una firme voluntad política, sus labores ampliaron la defensa de los derechos de quienes viven en México.

Esta Comisión Nacional, encargada de la defensa de los derechos humanos, recibía quejas sobre posibles violaciones a las garantías individuales por parte de autoridades o funcionarios. Para atender estas quejas se les solicitaba un informe y demás datos pertinentes a la autoridad que presuntamente ha violado un derecho o al superior de la misma, realiza las investigaciones que considerará adecuados y emite, en su caso, una recomendación. En consecuencia era necesario que los

trabajos de la Comisión contarán con el apoyo jurídico que permitiera garantizar eficacia y oportunidad en el ejercicio de sus funciones.

Es por eso que la Iniciativa perseguí ese fin, al proponer la adición del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para incorporar a éste una fracción XX bis, que estableciera que en el desempeño de sus funciones, los servidores públicos tendrán la obligación de proporcionar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la información y datos que ésta, les solicite para el mejor ejercicio de sus atribuciones.

Asimismo, hubo otra reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de julio de 1992, como iniciativa de decreto que reformaba, adicionaba y derogaba diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que fue presentada por los CC. Cesar Augusto Santiago y Fernando Gómez Mont, diputados a la LV Legislatura del Congreso de la Unión, quienes con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución General de la República, sometieron a consideración la siguiente Iniciativa de Decreto, por el que se reformaban diversas disposiciones de la Ley Federal de los Servidores Públicos, específicamente en lo relacionado con los artículos 7, 9 y 12, en donde se norma el procedimiento para la substanciación del juicio político, definido en el artículo 108 de la Constitución Federal.

Esta Iniciativa sólo proponía modificar el procedimiento, clarificarlo y precisar, de manera pormenorizado, los pasos que habría que darse para la substanciación del juicio político de manera adecuada.

Por lo que se proponía un mecanismo que allegara elementos de juicio y razones a las comisiones, para que pudieran tomar la decisión correspondiente.

Era un procedimiento novedoso, que pone de mejor manera las disposiciones propias de la substanciación del juicio político; garantizando, en primer lugar y de manera irrestricta, el derecho de los ciudadanos, de interponer el juicio, salvaguardando la competencia de esta Honorable Cámara, que se ve fortalecida en cuanto se propone mecanismos que eficiente su trabajo en esta materia; se salvaguarda el derecho de las minorías representadas en la Cámara, al abrirles instancias para la manifestación de su peculiar punto de vista en el juicio político de que se trate.

Sobre todo, se garantiza la seriedad y la objetividad indispensables en la tramitación de asuntos de esta naturaleza, sin que tengan que ser desechados porque las razones expuestas en los juicios no alcanzaban las exigencias de la normatividad constitucional, o en muchos otros casos, por cuanto que era evidente que la denuncia de juicio político respondía a cuestiones subjetivas que no debieran merecer atención.

Otra reforma importante fue aquella cuyo principal objetivo era analizar que toda vez que la función pública es una actividad de interés general, que tiende a la satisfacción de las necesidades colectivas, por lo que el desempeño de un empleo, cargo o comisión en el servicio público representa, en nuestro Estado de Derecho, una de las más elevadas responsabilidades sociales, que debe ser conducida a través de normas jurídicas que propicien su ejercicio eficiente y honesto.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, trató de establecer un moderno y estructurado sistema disciplinario, como un paso trascendental en el propósito gubernamental de combatir la corrupción en la gestión pública; sin embargo, la revisión permanente de leyes para evaluar su correspondencia con la realidad que regulaban, pone de manifiesto, en el caso de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la necesidad de

adecuaciones que permitan una mayor eficacia en la aplicación de dicha Ley y mejores resultados en el ejercicio de la función pública.

Por lo anterior, en dicha Iniciativa, se propusieron diversas reformas y adiciones a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el objeto de fortalecer la observancia de los principios que consagraba el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de perfeccionar el ordenamiento señalado, entre lo que destaca lo siguiente:

“- Que los Poderes de la Unión en relación con las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos, cuenten con órganos y sistemas propios.

- Perfeccionar y fortalecer el régimen disciplinario en la función pública, pues estamos conscientes de que el servidor público debe ser ejemplo para la sociedad en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, así como incorporar las adecuaciones complementarias indispensables a efecto de propiciar mayor claridad en el texto de la Ley. Destacan en este propósito los ajustes relativos: a las obligaciones que deben observar cabalmente los servidores públicos en el desempeño de sus funciones; a la imposición de las sanciones de inhabilitación y económicas, aplicables por el incumplimiento de dichas obligaciones; y al mejoramiento de los procedimientos administrativos y de los medios de impugnación establecidos.

Por lo que al primero de los objetivos se refiere, debe señalarse que el Ejecutivo Federal comparte la opinión de que el registro patrimonial de los servidores públicos de la Federación, debe operarlo cada uno de los Poderes de la Unión respecto de sus correspondientes servidores públicos.

Lo anterior es congruente con el principio de división de Poderes consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

contribuye a fortalecer la potestad disciplinaria tanto del Poder Legislativo como del Judicial de la Federación. De merecer su aprobación la presente Iniciativa, cada uno de los Poderes llevará el control sobre la evolución del patrimonio de los servidores públicos que les están adscritos, imponiendo en su caso, las sanciones administrativas a que hubiere lugar.

Con tal propósito, se reformaría el primer párrafo del artículo 79 de la Ley, con objeto de establecer que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación lleve el registro patrimonial únicamente por lo que toca a servidores públicos de las dependencias, entidades y órganos jurisdiccionales a que se refiere el propio ordenamiento, adicionando un segundo párrafo al precepto en cuestión, que atribuya tanto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como a las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, las facultades que en materia de registro patrimonial establece el Título Cuarto de la Ley.

Relacionado con lo anterior se propuso reformar, por un lado, el primer párrafo del artículo 80, el cual se refiere a los servidores públicos que están obligados a presentar la declaración de situación patrimonial, con el fin de establecer que la obligación en comentario, deberá cumplirse ante la autoridad que resulte competente de acuerdo con el artículo 79 propuesto, y por el otro, la fracción XVIII del artículo 47, la que se hace congruente con el objetivo establecido, aludiendo en ella, de manera genérica, a la obligación que tienen los servidores públicos de manifestar su situación patrimonial en los términos que la Ley determine.

En este punto igualmente es de mencionar que, como consecuencia de la reforma a la base tercera de la fracción VI del artículo 73 Constitucional, que creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un órgano de

representación ciudadana y a cuyos miembros les es aplicable, en materia de responsabilidades, lo dispuesto por el Título Cuarto del ordenamiento constitucional y su Ley Reglamentaria, se estimó necesario adicionar la fracción I Bis del artículo 3o, de la Ley, para incluir dicho órgano como autoridad facultada para aplicar la misma en el ámbito de su competencia.

La adecuación que de la Ley Reglamentaria con el texto constitucional se sugirió, tenía como propósito que la Asamblea de Representantes estableciera a los órganos y sistemas necesarios para identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas, y aplicar las sanciones correspondientes, así como que la misma llevara el control de la situación patrimonial de sus servidores públicos, para lo cual se reformaba, además, el segundo párrafo del artículo 51, y adicionaba la fracción I Bis al numeral 8o.

Por lo que atañe al segundo de los propósitos fundamentales de esta Iniciativa, se planteaba reformar la fracción VIII del artículo 47 de la Ley, con objeto de reubicar lo relativo a la comunicación escrita que debe hacerse al titular de la dependencia o entidad sobre incumplimientos en el servicio público, dejando únicamente lo referente a la que habría de formularse cuando se dude fundadamente sobre la procedencia de las órdenes recibidas, toda vez que la obligación citada en primer término pasaría a incorporarse a la fracción XX del mencionado precepto.

Como resultado de ello se añadía a la fracción XX que se señala, la obligación genérica para todo servidor público de denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, cualquier conducta que advierta en ejercicio de sus funciones, sea o no del personal sujeto a su dirección y que pudiera ser causa de responsabilidad administrativa.

Asimismo se precisó en la fracción XX, con la finalidad de prevenir posibles conductas irregulares en el servicio, la obligación de todo servidor público de supervisar el desempeño del personal sujeto a su dirección.

Por otro lado, y en concordancia con lo dispuesto por el artículo 113 Constitucional en el sentido de que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán, entre otras cuestiones, sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, esta Iniciativa propone incluir en la fracción XXIII del propio artículo 47, la abstención para celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos en las materias a que se refiere la citada fracción, con servidores o ex-servidores públicos que tengan menos de un año de haberse separado del servicio, así como con las sociedades de las que los mismos formen parte, si no se cuenta con la autorización previa y específica de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a propuesta razonada del titular de la dependencia o entidad convocante, a efecto de prevenir que tales personas, en provecho propio y en detrimento de la imparcialidad que debe ser observada en la adjudicación de pedidos o contratos, utilicen los conocimientos, información o relaciones a que hubieren tenido acceso en el desempeño de sus actividades que pueda representarles alguna ventaja respecto de los particulares que pretendan participar en dichas adjudicaciones que realice el Gobierno Federal.

Igualmente, y con objeto de dar mayor efectividad a la sanción de inhabilitación, se propone establecer en la fracción de referencia la obligación de abstenerse de celebrar contrato o pedido alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

En segundo lugar, también dentro del propósito del Ejecutivo Federal de mejorar el sistema disciplinario vigente, destacaron las reformas en relación a la imposición de las sanciones administrativas de inhabilitación y las económicas.

En efecto, si bien es cierto que de entre las sanciones aplicables por responsabilidad en el servicio público, la de inhabilitación resultaba ser la de mayor severidad, también lo es que se consideraba necesario ampliar los plazos de duración de la misma, de tal suerte que la temporalidad de la medida disciplinaria que se impusiera observara plena congruencia con la gravedad de los actos u omisiones que se cometieran por el infractor.

Asimismo, se propuso que cuando un servidor público hubiere sido inhabilitado por más de ocho años se requiriera para su reingreso al servicio público, la autorización de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, previa propuesta razonada del titular de la dependencia o entidad correspondiente que justifique su reincorporación, estableciéndose igualmente, la consecuencia legal de nulidad del acto que hubiere establecido la relación laboral si no se cuenta con dicha autorización.

Se propuso reformar la fracción VI del artículo 56 para adecuar el monto de las sanciones económicas que habrían de aplicar los superiores jerárquicos.

Con objeto de perfeccionar ciertos aspectos en la tramitación del procedimiento disciplinario regulado por el artículo 64, así como de los medios de impugnación reconocidos por la Ley, se sugirió ampliar el plazo para que la autoridad instructora emitiera su resolución en treinta días hábiles una vez desahogadas las pruebas.

De igual manera, considerando que el plazo de veinticuatro horas dentro del cual debía notificarse la resolución administrativa, también resulta breve, se propuso aumentarlo a setenta y dos horas.

Por lo que toca a la figura de la prescripción, se consideró conveniente proponer que el plazo de tres meses que se preveía en la Ley, fuera de un año.

Se propuso además, excluir de la fracción 1 del artículo 78, el supuesto relativo a las faltas cuya responsabilidad no fuera estimable en dinero, pues si bien tales infracciones pudieren no representar un beneficio económico para su autor, si podían llegar a ser constitutivas de un acto o una omisión que atente, de manera grave, contra los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad o eficiencia que deben observarse en el desempeño de un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Se agregó, además, un último párrafo al numeral 78 por el cual quedaría regulada la manera de interrumpir la prescripción.

Por su parte, y con objeto de mejorar la tramitación de los medios de impugnación, se propusieron reformas a los artículos 70, 71 y 73 de la Ley, a efecto de precisar quiénes habrán de restituir al servidor público en el goce de sus derechos, como resultado de haber sido anulada una resolución sancionadora, en el correspondiente juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Con respecto al recurso de revocación se propuso ampliar el plazo de resolución de tres a treinta días, especificándose el término de setenta y dos horas, como máximo, para que la autoridad dé a conocer al interesado el sentido y alcance de la resolución emitida.

Asimismo, y por virtud de que si bien es cierto que los órganos jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a IX del artículo 3o, de la Ley, son autoridades competentes para aplicar ésta, también lo es que el propio ordenamiento es omiso respecto a si los mismos, deben contar con los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas

del incumplimiento de las obligaciones previstas por el artículo 47, así como para aplicar las sanciones administrativas conducentes. En consideración a ello, la Iniciativa propuso establecer de manera expresa, mediante la adición de un tercer párrafo al artículo 51, que las referidas autoridades determinen, conforme a su competencia y en los términos de su legislación, los órganos y sistemas correspondientes.

De igual manera, con objeto de que los medios de apremio previstos por la Ley pudieran ser utilizados no solamente por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sino también por el superior jerárquico en la tramitación de los procedimientos disciplinarios de su competencia, se propone reformar el primer párrafo del artículo 77 en tal sentido.

Por su parte, se adecua la terminología de la fracción VIII del artículo 80, con la que se emplea en el artículo 3o, de la Ley, y, se adiciona a este, un párrafo en el que se especifican las sanciones que procederían en el supuesto de que el servidor público no presentará con veracidad su declaración de situación patrimonial. Del mismo modo, se adiciona un párrafo al artículo 81 cuyo objeto sería establecer la sanción aplicable en caso de no presentarse la declaración de situación patrimonial de conclusión del encargo.

Finalmente las demás reformas que plantea la Iniciativa, se consideran como de forma y son consecuencia de las ya explicadas.

Una última reforma en el periodo de mandato del Lic. Carlos Salinas de Gortari fue la que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de enero de 1994

Lo que motivó las reformas en comento fue la preocupación de la forma en que el Estado asume su responsabilidad patrimonial al dar respuesta a las violaciones a los Derechos Humanos en que incurren los servidores públicos.

Es de importancia capital que quienes ejercen la función pública ajusten sus actos a la jerarquía que, a partir de la Norma Fundamental, respetuosa de la dignidad humana, configura al orden jurídico mexicano. Por ello es imperativo que cuando un servidor público deliberadamente viola los derechos humanos, la persona afectada debe ser plenamente resarcida de los daños y perjuicios sufridos.

Esta postura encontró sólidos antecedentes doctrinarios, donde se ha estimado como urgente buscar la solución más adecuada al problema de reparación del daño, así como el establecimiento de un principio de justicia para el particular afectado, puesto que siempre habían resultado infructuosos los reclamos habidos, ya fuera por la falta de un sustento normativo suficiente o por las penurias económicas estatales.

En las actuales circunstancias, se propuso establecer la responsabilidad solidaria directa del Estado por los daños y perjuicios derivados de los hechos y actos ilícitos dolosos de los servidores públicos. Esta responsabilidad continuará siendo subsidiaria en los demás casos, esto es, cuando la conducta ilícita del servidor público es culposa, supuesto este último no significativo para la protección de los Derechos Humanos.

La responsabilidad directa del Estado, en los casos señalados, derivó de que éste, por su organización, recursos, medios de programación y sistemas de vigilancia, así como por su responsabilidad en la selección, capacitación y control de personal, está en condiciones en todo momento de prever y corregir las actuaciones dolosas de los servidores públicos. Si no obstante ello, el ilícito se

produce, debe asumir frente a la persona que lo sufrió, la obligación de indemnizarla plenamente por los daños y perjuicios ocasionados.

En cuanto al daño moral, en términos del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, el Estado es subsidiariamente responsable por el que se cause con motivo de la actuación ilícita de sus funcionarios, por lo que esta responsabilidad debe establecerse en forma directa en caso de dolo, como se propone respecto del daño material. Asimismo el concepto de dicho daño moral, contenido en el artículo 1916 del Código Civil debe complementarse, para incluir la presunción del mismo, tratándose de violaciones intencionales a la libertad y la integridad física y psíquica de las personas.

En concreto, y en lo que respecta al Código Civil vigente para el Distrito Federal, también de aplicación federal, se propone que el artículo 1928 termine en el párrafo relativo a su primer punto y seguido, y que en el 1927 se hable de "servidores públicos". Esto podría estimarse innecesario, tomando en cuenta la interpretación que pueda hacerse del precepto, pero así se obtendrá una indiscutible claridad. Por la misma razón, conviene invertir el orden de dichos preceptos y, en materia de daño moral, es preciso hacer la adecuación numérica correspondiente en el artículo 1916, con la finalidad de que se recoja en el tercer párrafo de éste, la invocación de los artículos 1927 y 1928 en la nueva versión que se propone.

De la misma forma, era necesario adecuar otros cuerpos legales al principio de responsabilidad directa del Estado por los actos ilícitos dolosos de los servidores públicos, así como realizar las reformas procesales necesarias, de manera que todo el sistema jurídico sea coherente al respecto y que existan los medios necesarios para hacer efectivos los derechos reconocidos.

4.- Las reformas del Presidente Ernesto Zedillo.

En el periodo en que gobernó el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de mayo de 1995, las siguientes reformas:

La iniciativa en materia de responsabilidades contemplaba un sistema propio de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, a fin de lograr un ejercicio más responsable, profesional e independiente de la función judicial, sancionando conductas que impiden, o dañan dichos objetivos. Ello, sin menoscabó del principio de inamovilidad, que debe mantenerse como otra de las garantías judiciales para asegurar la independencia de la función.

El título relativo reglamentaba el Título IV de la Constitución, estableciendo los sujetos de responsabilidad en el servicio público del Poder Judicial Federal, las sanciones administrativas que les son aplicables, las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones.

En sentido de esta reforma fue considerando que también son sujetos del sistema de responsabilidad, los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación; por lo que era necesario establecer con precisión los casos, las causas y el procedimiento a seguir cuando incurran en las faltas contempladas por el propio sistema, con lo cual se garantiza para todos ellos una mayor seguridad jurídica, aunado al mandato constitucional de establecer en ley, las causas de remoción para magistrados de circuito y jueces de distrito, se propuso que la remoción tuviera lugar sólo cuando las faltas en que incurran sean consideradas graves por la misma Ley.

Además, con el propósito de garantizar la legalidad de las resoluciones que impongan sanciones administrativas consistentes en la destitución del puesto

respecto de los servidores antes mencionados, se da la posibilidad de impugnar tales resoluciones mediante el recurso de revisión administrativa.

Lo anterior, buscaba equilibrar el derecho de los particulares a gozar de una administración de justicia honesta y eficiente y la garantía de estabilidad de que deben gozar los titulares de nuestros órganos jurisdiccionales. Para la determinación de las autoridades competentes se consideró tanto la gravedad de las infracciones como los servidores públicos sujetos al procedimiento. De esta manera, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sería competente para sancionar las faltas graves de sus servidores, y su Presidente lo será para sancionar el resto de las faltas.

El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal sería competente para aplicar las sanciones de destitución e inhabilitación de magistrados de circuito y jueces de distrito, así como en los casos en que junto con los funcionarios citados concurriera algún otro del Poder Judicial de la Federación; el órgano que determine el Consejo de la Judicatura Federal sería competente para sancionar los casos no comprendidos para el Pleno. Por otro lado, para evitar la acumulación y rezago en el conocimiento de los asuntos, se previó que el Pleno del Consejo pudiera establecer por medio de acuerdos generales los casos en los que la Contraloría del Poder Judicial conociera, determinará y aplicara las sanciones en materia de responsabilidad de servidores públicos.

Se consignó un procedimiento administrativo ágil y expedito para la determinación de responsabilidades administrativas y aplicación de sanciones, en el que el servidor público presuntamente responsable cuente con las garantías constitucionales de audiencia y defensa de sus derechos. La propuesta de Ley

señala a los órganos competentes para la aplicación de las sanciones que la misma prevé.

Al establecer las causas de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se introdujeron los supuestos de responsabilidad más característicos o representativos de la función jurisdiccional, como lo son aceptar consignas de cualquier fuente que influyan o determinen el sentido de su resolución, la emisión de opiniones que impliquen prejuzgar sobre alguna materia que sea o pudiera ser del conocimiento de los tribunales federales, aceptar comisiones o encargos que afecten la independencia del Poder Judicial, e inmiscuirse en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos del mismo, además de aquellas causales señaladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En la Iniciativa se propuso un sistema de escalafón para los empleados del Poder Judicial de la Federación, el cual debería ser reglamentado por los Plenos de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo de la Judicatura Federal bajo los criterios generales que ellos mismos señalen. Lo anterior pretende igualar las oportunidades de ascenso para dichos empleados y eliminar prácticas nocivas de ascenso basadas en favoritismos.

En lo tocante a las licencias, en la Iniciativa se concentró en un solo capítulo las disposiciones relativas a las licencias respecto de servidores públicos y empleados del Poder Judicial de la Federación. Con el fin de evitar ausencias injustificadas del personal judicial que entorpeciera la administración de la justicia, el capítulo correspondiente restringió considerablemente la posibilidad de otorgar licencias por periodos prolongados; y planteó la participación de más de un órgano o autoridad en la concesión de aquellas licencias que así lo ameriten.

Una última reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo es la del día 24 de Diciembre de 1996, por lo que consideramos importante visualizar lo que quiso decir el legislador, en base a la exposición de motivos, que decía que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al ser un ordenamiento que distribuye las atribuciones de las dependencias auxiliares del Poder Ejecutivo Federal, un instrumento acorde a los retos de la Administración Pública Federal que permita a ésta, por una parte, atender de manera ágil y oportuna las demandas ciudadanas y, por la otra, utilizar de manera óptima los recursos humanos, materiales y financieros con los que cuenta.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995 -2000 establecía, entre otros objetivos, la reestructuración del sistema de control interno del Poder Ejecutivo. Para ello, se debían aprovechar todos los recursos asignados a las contralorías internas y, al mismo tiempo, dotar a éstas de la autonomía necesaria para el mejor desarrollo de su función. Es por eso que la iniciativa señalaba que:

La fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, estableció la facultad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de opinar sobre los nombramientos de los titulares de los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de solicitar su remoción.

Se propuso ampliar esta facultad, de tal suerte que la SECODAM nombrara y removiera a los servidores públicos mencionados, así como a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los referidos órganos de control interno. En consecuencia, todos estos servidores públicos pasarían a depender jerárquicamente y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, lo que a su vez permitiría perfeccionar los mecanismos de

supervisión y vigilancia, para garantizar el desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

Asimismo, era necesario modificar también el artículo 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Ello con el objeto de suprimir la disposición conforme a la cual los órganos de control interno de las entidades paraestatales dependen de los directores generales respectivos.

Asimismo, en este precepto se precisaron las facultades de los órganos de control interno de las referidas entidades paraestatales, para recibir quejas, investigar y, en su caso, determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad de que se trate. Con ellos se substituirá el actual esquema, conforme al cual corresponde a la coordinadora de sector ejercer estas atribuciones, en detrimento de la oportunidad y eficacia en el fincamiento de responsabilidades; todo ello con el fin de actualizar del marco jurídico para la prevención, control y sanción de los actos de corrupción.

LA NATURALEZA JURIDICA DE LA RELACION DE TRABAJO CON EL ESTADO

1. Los trabajadores de los organismos públicos descentralizados que se rigen por el apartado A del artículo 123.

Para el estudio del presente rubro es necesario precisar que los organismos públicos descentralizados, son todos aquellos que reúnen las características contempladas en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que dice: "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten."; asimismo, el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, define que "Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Como ejemplo podemos encontrar a Petróleos Mexicanos, al Instituto Mexicano del Seguro Social, Ferrocarriles Nacionales de México, y la Comisión Federal de Electricidad, entre otros; sin embargo, es de hacer notar que no obstante, que están considerados dentro de la Administración Pública Federal, que si bien es cierto su patrimonio es propio, está constituido por bienes que aporta el Estado y que realizan actividades que competen a éste, debido a su importancia

política económica, a su estructura conformada por miles de trabajadores, las relaciones laborales que los rigen, son las previstas por el artículo 123, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no la del B del mismo artículo; se ha dicho que es porque existen razones políticas e históricas, tal es el caso, que por ejemplo, cuando se creó Petróleos Mexicanos con el decreto expropiatorio del 18 de marzo de 1938, no existía el antecedente de algún ordenamiento que regulará las relaciones laborales de los trabajadores y el Estado, siendo también el caso de la Comisión Federal de Electricidad y de Ferrocarriles Nacionales, aunado al respecto de los derechos laborales adquiridos por los trabajadores.

Existe otro ejemplo, que es el Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual también se rige por lo dispuesto en el apartado A del artículo 123 Constitucional, que tuvo su argumento en que las prestaciones que en su tiempo de creación proporcionaba la Dirección de Pensiones Civiles de retiro, no tenía una amplia gama de prestaciones médicas, asistenciales, por lo que resultaba incongruente que siendo trabajadores del Instituto, se apegaran al régimen del apartado B.

Sirve de apoyo a lo anterior, el siguiente criterio jurisprudencial emitido al respecto:

Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VII, Abril de 1998 Tesis: P. XXV/98 Página: 122 Materia: Constitucional, Laboral

"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER LOCAL. SUS RELACIONES LABORALES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.

Dispone el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se rigen por las leyes que expidan las Legislaturas de los mismos, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, que son la Ley Federal del Trabajo respecto del apartado

A, que comprende a la materia de trabajo en general, y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que desarrolla los principios comprendidos en el apartado B, fuente del derecho burocrático; por esta razón, es este último apartado el aplicable a las relaciones de trabajo habidas entre los Poderes de los Estados federados y sus trabajadores, según se concluye si se atiende al párrafo introductorio del artículo 116 aludido, que divide al poder público de los Estados en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y lógica la consecuente necesidad de que en la esfera local sea pormenorizado legalmente. En conclusión, y atento que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en jurisprudencia firme que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo, debe establecerse que las relaciones laborales de dichos organismos de carácter local con sus trabajadores escapan a las facultades reglamentarias de las Legislaturas Locales.”

Amparo en revisión 1110/97. Francisco Soriano Celis. 13 de enero de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Guitrón. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintitrés de marzo en curso, aprobó, con el número XXV/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintitrés de marzo de mil novecientos noventa y ocho.

2. Los trabajadores del apartado B.

Esta reforma fue adicionada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el día 5 de Diciembre de 1960. Es conveniente aclarar que en el apartado “B” , se trata de destacar la diferencia del trabajo que prestan los servidores públicos, en relación a los trabajadores en general, afirmándose que “Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores al Servicio del Estado con sus patrones es de distinta naturaleza; los trabajadores en general, laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que los del apartado “B”, trabajan para Instituciones de interés general, constituyéndose en colaboradores del ejercicio de la función pública, los servicios que prestan son de interés público y social.

Todo trabajo y trabajador debe tener reconocida y respetada, sin ninguna cortapisa o distinción la igualdad y la dignidad en el ejercicio de todos sus derechos laborales; no hay que olvidar que el trabajo del hombre no es una simple mercancía, sino que forma parte especial de su dignidad.

Respecto a los trabajadores del apartado "B", el nombramiento que se les expide para ocupar un empleo, cargo o comisión es considerado como el contrato individual del trabajo.

Las principales características de los trabajadores del apartado "B", en términos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son las siguientes:

- Rige la relación laboral entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.
- La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas, respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas.
- Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro.
- Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año.
- Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de estos.
- En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito federal y en las Entidades de la República.
- A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo.

- Solo podrá hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes.
- La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El estado organizara escuelas de administración pública.
- Los trabajadores gozaran de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia.
- Los trabajadores solo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada; en los términos que fije la ley.
- En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal.
- En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley.
- Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra.
- La seguridad social se organizara conforme a las siguientes bases mínimas:
 1. Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
 2. En caso de accidente o enfermedad, se conservara el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

3. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozaran forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutaran de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.
 4. Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.
 5. Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
 6. Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.
 7. Además, el estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.
 8. Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrara el citado fondo y se otorgaran y adjudicaran los créditos respectivos.
- Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

- Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.
- Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.
- El Estado proporcionara a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.
- Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del distrito federal, así como de la federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, solo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.
- Las Entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del Sistema Bancario Mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.
- La ley determinara los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozaran de los beneficios de la seguridad social.

Otra característica importante es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que para ser trabajador al servicio del Estado, se requiere el nombramiento o que figure en la lista de raya, que pudiera considerarse como

equivalente al contrato individual de trabajo y que en dicha relación laboral, no existe cláusula de exclusión.

Tienen mayor periodo de vacaciones y tienen derecho a disfrutarla al cumplir sólo seis meses de servicios prestados, tienen un aguinaldo anual equivalente a 40 días de salario mínimo.

Las Condiciones Generales de Trabajo, cuando contienen prestaciones económicas deben ser autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3. Los trabajadores de base.

Dentro de las categorías que se han formado para diferenciar a los trabajadores se encuentra la de los trabajadores de base, son aquéllos que deben ser de nacionalidad mexicana y a menos que no pudieran desarrollar el servicio respectivo, podrían ser sustituidos por extranjeros. Otra característica es que son inamovibles, lo que quiere decir que no pueden ser cesados sino por alguna de las causas enumeradas en las cinco fracciones del artículo 46 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, las cuales son consideradas como justificadas para proceder al cese de los efectos del nombramiento y consiguiente a la separación definitiva del empleo, cargo o comisión que desempeñe el trabajador sin responsabilidad para el Estado.

Ésta inamovilidad surge a partir del momento en que el trabajador de base haya cumplido seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente, según lo dispone el artículo 6 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.⁷⁴

⁷⁴ Monserri, Ortiz Soltero Sergio, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Edit. Porrúa, México 1999 p. p. 12, 13.

Asimismo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123 Apartado B, fracción XIV, señala que la ley determinara los cargos que sean considerados de confianza, por lo que si la ley no indica quien es empleado de confianza, se debe entender que éstos son de base.

4. Los trabajadores de confianza.

La Ley no da un concepto de lo que se debe entender por trabajador de confianza, pero describe, algunos elementos en función de los cuales se puede llegar a determinar cuando se está en presencia de una función de confianza.

La categoría de trabajador de confianza no está contemplada en la Declaración de derechos sociales, pero no creemos que su aceptación en la ley del trabajo viole las normas constitucionales, porque los trabajadores de confianza son trabajadores que disfrutan de todos los beneficios del Artículo 123, con las modalidades, que no destruyen aquellos beneficios, derivadas de la naturaleza de sus funciones.”⁷⁵

El artículo 123 Constitucional señala en el apartado B, fracción XIV.- “La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.”

La Ley Federal del Trabajo, regula en su artículo 9º que: “La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se de al puesto. Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.”

⁷⁵ Cueva, *Mano de la Derecho del Trabajo* p. 155

De lo anterior, se observa que la clasificación de trabajador de confianza deriva de la naturaleza de las funciones que desempeñan éstos, independientemente de la designación o el nombre que se le de al puesto; lo que también determinará las condiciones de trabajo, las cuales no podrán ser inferiores a las que rijan para trabajos semejantes dentro de la empresa o establecimiento.

Un criterio jurisprudencial emitido al respecto es el siguiente:

Novena Época, SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: II, Septiembre de 1995
Tesis: I.6o.T.19 L, página: 619

“TRABAJADOR DE CONFIANZA. DERECHOS DE PREFERENCIA DEL. Las disposiciones contenidas en el artículo 159 de la Ley Federal del Trabajo en cuanto a los derechos de ascenso, no pueden regir las relaciones de los trabajadores de confianza, dado que sus condiciones de trabajo serán proporcionales a la naturaleza e importancia de los servicios que presten, según lo dispone el artículo 182 de la propia Ley, pues inclusive la rescisión de ese tipo de relación de trabajo puede obedecer a un motivo razonable de pérdida de la confianza depositada en ese trabajador (artículo 185); por tanto, se ha establecido que el patrón tiene libertad para seleccionar al trabajador que lo va a representar y cuyos actos van a repercutir directamente en su beneficio o perjuicio, atendiendo para ello al grado de confianza, tanto en el aspecto intelectual como en el físico y moral, que le merezcan los candidatos, independientemente de su antigüedad y del resultado de un examen o curso de capacitación, los cuales si bien pueden servir como criterios de elección atendibles por el patrón, no pueden en forma alguna obligarlo para escoger al candidato que el propio patrón no considere idóneo.”

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 7016/95. Javier Ignacio Delgado Barbosa. 28 de agosto de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Pichardo Blake. Secretaria: María Marcela Ramírez Cerrillo.

No obstante, tratarse de trabajadores de confianza, estos, se regulan en diferente forma en los dos incisos que prevé el artículo 123 Constitucional: En el apartado "A" podemos observar diferentes modalidades:

Estabilidad en el empleo, prevista en el artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo, que señala: "El patrón quedará eximido de la obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de las indemnizaciones que se determinan en el artículo 50 en los casos siguientes: III. En los casos de trabajadores de confianza.", situación relacionada con la fracción XXII, del artículo 123 Constitucional que dice: "... La Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización."

Existe una causal especial de rescisión contemplada en el artículo 185 de la Ley Federal del Trabajo, para los trabajadores de confianza: "El patrón podrá rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de la confianza, aún cuando coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el artículo 47. El trabajador de confianza podrá ejercitar las acciones a que se refiere el capítulo IV del Título Segundo de esta Ley." Concediéndole la ley en su diverso 186 que en caso de que éste trabajador hubiese sido promovido en un puesto de planta, volverá a él, salvo que exista causa justificada para su separación.

Lo anterior, se fortalece con la siguiente tesis jurisprudencial, el cual se transcribe:

Novena Época Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: X, Julio de 1999 Tesis: 1.4o.T.61 L. Página: 916.

"TRABAJADORES DE CONFIANZA. CASO EN QUE EL PATRÓN QUEDA EXIMIDO DE LA OBLIGACIÓN DE REINSTALAR A LOS. Si bien es cierto que conforme a la fracción XXII del artículo 123 constitucional, el patrón que despide a un trabajador queda obligado, a elección de éste, a cumplir con el contrato o a indemnizarlo, también lo es que dicha fracción señala que la ley de la materia

determinará los casos en que podrá ser eximido de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización, es decir, admite la existencia de excepciones. Ahora bien, el artículo 49, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, señala: "El patrón quedará eximido de la obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de las indemnizaciones que se determinan en el artículo 50 en los casos siguientes: ... III. En los casos de trabajadores de confianza ...". En esa virtud, si en el juicio laboral se demuestra que el trabajador que demandó su reinstalación, ocupaba un puesto de confianza y el patrón se opone a esa reinstalación, fundándose en el artículo y fracción señalados de la ley de la materia, es evidente que se está en el supuesto normativo antes señalado y por tanto, la Junta responsable debe declarar procedente la oposición del demandado a la reinstalación y ordenar que se le indemnice conforme proceda."

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1894/99. Petróleos Mexicanos y Pemex Refinación. 22 de abril de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Guadalupe Madrigal Bueno. Secretaria: María Esther Torres Saldivar.

Otra modalidad es la de participación de las utilidades, que en el caso de los trabajadores de confianza, es muy variado, en virtud de los sueldos a que se hacen merecedores, como lo que señala el artículo 127: "El derecho de los trabajadores a participar en el reparto de utilidades se ajustará a las normas siguientes:

I. Los directores, administradores y gerentes generales de las empresas no participarán en las utilidades;

II. Los demás trabajadores de confianza participarán en las utilidades de las empresas, pero si el salario que perciben es mayor del que corresponda al trabajador sindicalizado de más alto salario dentro de la empresa, o a falta de éste al trabajador de planta con la misma característica, se considerará este salario aumentado en un veinte por ciento, como salario máximo."

Otro aspecto importante es el derecho a la sindicalización, el cual les está negado a los trabajadores de confianza, en términos del artículo 183, de la Ley Federal del Trabajo, que dice: Los trabajadores de confianza no podrán formar

parte de los sindicatos de los demás trabajadores, ni serán tomados en consideración en los recuentos que se efectúen para determinar la mayoría en los casos de huelga, ni podrán ser representantes de los trabajadores en los organismos que se integren de conformidad con las disposiciones de esta Ley. Esta limitación es con el fin de evitar que los trabajadores que formen parte de los sindicatos, tengan alguna relación con el patrón, sin que se observe alguna disposición que prohíba que puedan constituir sus propios sindicatos.

Otro aspecto importante es la restricción para la representación, la cual se encuentra prevista en el artículo 183, del ordenamiento legal invocado que señala: "... ni podrán ser representantes de los trabajadores en los organismos que se integren de conformidad con las disposiciones de esta Ley, o el recuento que en el mismo artículo señala que: "... ni serán tomados en consideración en los recuentos que se efectúen para determinar la mayoría en los casos de huelga..."

En el apartado "B" del artículo 123 Constitucional los trabajadores de confianza, se encuentran contemplados en la fracción XIV, la cual estipula que: "La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social."

Es de hacer notar que en la disposición mencionada no se considera la estabilidad del empleo, lo que los deja en un estado de inseguridad jurídica, que se observa en la actualidad con más frecuencia, debido a los recortes presupuestales en la Administración Pública Federal

Para explicar mejor, lo anterior, se transcribe el siguiente criterio:

Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo. V, Mayo de 1997 Tesis: P. LXXIII/97 Página: 176.

"TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ESTÁN LIMITADOS SUS DERECHOS LABORALES EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN XIV DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL. El artículo 123, apartado B, establece cuáles son los derechos de los dos tipos de trabajadores: a) de base y b) de confianza; configura, además, limitaciones a los derechos de los trabajadores de confianza, pues los derechos que otorgan las primeras fracciones del citado apartado, básicamente serán aplicables a los trabajadores de base; es decir, regulan, en esencia, los derechos de este tipo de trabajadores y no los derechos de los de confianza, ya que claramente la fracción XIV de este mismo apartado los limita en cuanto a su aplicación íntegra, puesto que pueden disfrutar, los trabajadores de confianza, sólo de las medidas de protección al salario y de seguridad social a que se refieren las fracciones correspondientes de este apartado B, pero no de los demás derechos otorgados a los trabajadores de base, como es la estabilidad o inamovilidad en el empleo, puesto que este derecho está expresamente consignado en la fracción IX de este apartado."

Amparo directo en revisión 1033/94. Jorge González Ortega. 27 de febrero de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el seis de mayo en curso, aprobó, con el número LXXIII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a seis de mayo de mil novecientos noventa y siete.

Octava Época Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: XIV, Julio de 1994 Página: 852

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. NO ESTAN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. Los trabajadores al servicio del Estado, de confianza, no están protegidos por el artículo 123 constitucional, apartado "B"; sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del régimen de seguridad social que les corresponde, mas no en lo referente a la estabilidad en el empleo."

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 181/88. Ezequiel Guevara Hernández. 30 de junio de 1988.

Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Jorge Núñez Rivera.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual es reglamentaria del apartado B, diferencia a los trabajadores en su artículo 4º al diferenciar a los trabajadores en dos grupos: de confianza y de base.

Así el artículo 5º del mismo ordenamiento legal enumera a quienes se les considera como trabajadores de confianza: "Son trabajadores de confianza:

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

II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, sub-directores y jefes de departamento.

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

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

d) Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestamente dependa de las Contralorías o de las áreas de Auditoría.

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

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

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

h) Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

i) El personal adscrito presupuestamente a las Secretarías particulares o Ayudantías.

j) Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestamente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

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

l) Los Agentes de las Policías judiciales y los miembros Policías Preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

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

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

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

IV. En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas;"

Por su parte el Cuarto Tribunal Colegiado hizo jurisprudencia al tocar el tema de la denominación de los trabajadores de confianza:

Octava Época Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Tomo: 86-2, Febrero de 1995 Tesis: 1.4o.T. J/21 Página: 37.

"TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. DETERMINACION DEL CARACTER DE. La denominación que de confianza recibe una plaza regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no la hace tener tal carácter, pues es la actividad desarrollada por el trabajador lo que la determina; por lo tanto, el señalamiento que hace al artículo 5o. de dicho ordenamiento legal, debe corresponder plenamente a todos aquellos trabajadores que guardan las condiciones ahí precisadas."

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 161/88. Rafael Alcino Reyes. 26 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Fortino Valencia Sandoval. Secretario: René Díaz Nárez.

Amparo directo 1020/92. Adolfo Pola Simuta. 21 de octubre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Carrete Herrera. Secretario: Gilberto León Hernández.

Amparo directo 1077/92. Ana Rosa Rice Peña. 11 de noviembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Fortino Valencia Sandoval. Secretario: Miguel César Magallón Trujillo.

Amparo directo 1110/92. Antonio García León. 6 de enero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Fortino Valencia Sandoval. Secretario: René Díaz Nárez.

Amparo directo 798/93. Director del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 29 de octubre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Fortino Valencia Sandoval. Secretario: Miguel César Magallón Trujillo.

Otros aspectos a destacar son que en la Ley burocrática a los trabajadores de confianza se les excluye de su regulación en su artículo 2º al señalar que: "Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio..."

Asimismo, el artículo 8º establece que "Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º..."

No obstante la exclusión anterior, existe una tesis jurisprudencial al respecto:

Novena Época, Instancia: QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: IV, Diciembre de 1996 Tesis: 1.5o.T.85 L Página: 474

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. AUNQUE NO TENGAN DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, LES SON ACCESIBLES LOS BENEFICIOS DERIVADOS DE LA ACTIVIDAD PRESTADA. Si bien de los numerales 5o. y 8o. del código burocrático se desprende que los empleados de confianza no están protegidos en cuanto a la estabilidad en el trabajo, en modo alguno

aluden a las prestaciones a que tienen derecho por el desempeño de sus labores; por lo tanto, si la responsable condena a la dependencia a solventar tales prestaciones, ello jamás irroga perjuicio al demandado.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 9255/96. Registro Agrario Nacional. 9 de octubre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Constantino Martínez Espinoza. Secretario: Marco Tulio Burgoa Domínguez.

5. El servicio exterior mexicano

Otro grupo de trabajadores que se encuentra regulado mediante una normatividad especial es el personal del Servicio Exterior Mexicano, lo cual tiene su fundamento en la fracción XIII del apartado "B", del artículo 123 constitucional que señala:

"XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes."

Asimismo, el artículo 8º de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, establece que: "Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5o; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional, y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios."

De lo anterior, se tiene que el marco legal que rige al personal del servicio exterior mexicano, es la Ley del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento, en su artículo 1º, dice que: "El Servicio Exterior Mexicano es el cuerpo permanente de

funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Servicio Exterior depende del Ejecutivo Federal. Su dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en lo sucesivo denominada la Secretaría, conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a los lineamientos de política exterior que señale el Presidente de la República, de conformidad con las facultades que le confiere la propia Constitución.”

Por su parte el artículo 3º de la citada Ley, señala que el Servicio Exterior Mexicano se integra por personal de carrera, personal temporal y personal asimilado.

El personal de carrera será permanente y comprende la rama diplomático-consular y la rama técnico-administrativa. Su desempeño se basa en los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante, a fin de establecer un servicio permanente para la ejecución de la política exterior de México, según lo estipula el artículo 4º.

En el artículo 5º señala que “Los cuerpos diplomático y consular integran la rama diplomático-consular, que comprende las siguientes categorías: Embajador, Ministro, Consejero, Primer Secretario, Segundo Secretario, Tercer Secretario y Agregado Diplomático.”

En el artículo 6º se especifican las categorías que comprende la rama técnico-administrativa: Coordinador Administrativo, Agregado Administrativo “A”,

Agregado Administrativo "B", Agregado Administrativo "C", Técnico-Administrativo "A", Técnico-Administrativo "B", Técnico-Administrativo "C".

El artículo 7º refiere que el personal temporal será designado por acuerdo del Presidente de la República. Dicho personal desempeñará funciones específicas en una adscripción determinada y por un plazo definido, al término del cual sus funciones cesarán automáticamente. Los así nombrados no formarán parte del personal de carrera del Servicio Exterior ni figurarán en los escalafones respectivos.

Asimismo, el artículo 8º señala que el personal asimilado se compone de funcionarios y agregados a misiones diplomáticas y representaciones consulares, cuyo nombramiento haya sido gestionado por otra dependencia o entidad de la Administración Pública Federal u otra autoridad competente, con cargo a su propio presupuesto. Dicho personal será acreditado por la Secretaría con el rango que ésta determine y su asimilación al Servicio Exterior tendrá efectos sólo durante el tiempo que dure la comisión que se le ha conferido.

El personal asimilado estará sujeto a las mismas obligaciones que los miembros del personal de carrera del Servicio Exterior. Asimismo, estará comisionado en el extranjero bajo la autoridad del jefe de la misión diplomática o representación consular correspondiente, a quien deberá informar de sus actividades y atender las recomendaciones que formule sobre sus gestiones, especialmente por lo que se refiere a las cuestiones políticas y las prácticas diplomáticas o consulares.

La Secretaría determinará los casos en que el personal temporal o asimilado deba acudir a cursos de capacitación en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, antes de asumir su cargo en el extranjero.

La Secretaría procurará que la estructura de plazas en las diferentes categorías permita una adecuada movilidad escalafonaria, de tal modo que se mantenga una pirámide ascendente entre las categorías de agregado diplomático y ministro. Lo anterior, se hará de acuerdo con los lineamientos de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, tal y como lo dispone el artículo 9°.

Asimismo, el artículo 10, establece que en el extranjero, los miembros del Servicio Exterior desempeñarán indistintamente sus funciones en una misión diplomática, representación consular, misiones especiales y delegaciones a conferencias o reuniones internacionales. La Secretaría fijará las modalidades de acreditación del personal comisionado en el exterior, de acuerdo con el derecho y las prácticas internacionales.

También se establece que la Secretaría vigilará que la adscripción en el extranjero y en México del personal de carrera de las ramas diplomático-consular y técnico-administrativa se ajuste a una rotación programada, procurando que ningún miembro de éstas permanezca fuera del país o en la Secretaría más de seis años continuos. Anualmente, la Comisión de Personal recomendará al Secretario de Relaciones Exteriores los traslados necesarios para asegurar el programa de rotación. De igual forma, procurará que el personal de la rama diplomático-consular no permanezca menos de dos años o más de cuatro años continuos en una misma adscripción en el exterior. En el Reglamento de la presente Ley se establecerán las modalidades de rotación del personal de carrera, a fin de favorecer una equilibrada rotación del personal entre áreas geográficas diversas y evitar dos adscripciones continuas de vida difícil o de pronunciada carestía. Asimismo, para los programas de rotación, además de las necesidades del servicio, habrán de tomarse en cuenta las especialidades profesionales, los conocimientos de idiomas y la integración familiar del personal del Servicio Exterior, situación que define en el artículo 11.

Las misiones diplomáticas de México ante gobiernos extranjeros tendrán el rango de embajadas y ante organismos internacionales, el de misiones permanentes; las representaciones consulares tendrán el rango de consulados generales o consulados de carrera. La Secretaría determinará la ubicación y funciones específicas de cada una de ellas incluyendo, en su caso, las circunscripciones consulares, tal y como lo señala el artículo 12.

Asimismo, el Secretario de Relaciones Exteriores podrá designar cónsules honorarios con atribuciones específicas, quienes no serán considerados personal del Servicio Exterior. Dichos cónsules podrán ser acreditados como cónsules

Es importante resaltar algunos aspectos laborales que caracterizan al personal del Servicio Exterior, que son los siguientes:

A los Embajadores y Cónsules Generales los designa el Presidente de la República, preferentemente entre los funcionarios de carrera de mayor competencia, categoría y antigüedad en las ramas diplomática y consular. Las vacantes de agregado diplomático y Vicecónsul se llenarán mediante un concurso público general al que convocará el Secretario de Relaciones Exteriores.

El ingreso a la rama administrativa en la categoría de Canciller de Tercera se hará mediante exámenes que, organizará la Comisión de Personal del Servicio Exterior.

El ingreso del personal especial, como ya dijimos, es mediante designación del Presidente de la República.

Finalmente, el personal asimilado ingresa a petición de las dependencias de la administración pública federal, que estiman oportuno acreditar a un consejero o agregado técnico a determinada misión diplomática o representación diplomática o representación consular.

Ahora bien, con respecto a los ascensos del personal de carrera de Agregado Diplomático hasta Ministro en la rama diplomática; de Vicecónsul hasta Cónsul de Primera en la rama consular; y de Canciller de Tercera hasta Agregado Administrativo de Primera en la rama administrativa, los acordará el Secretario de Relaciones Exteriores, previa recomendación de la Comisión de Personal del Servicio Exterior.

Respecto a las percepciones, los miembros del personal del Servicio Exterior tendrán derecho a recibir las que fije el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los gastos de representación, viáticos y demás remuneraciones.

Tratándose de las vacaciones, los miembros del Servicio Exterior comisionados en el extranjero tendrán derecho a gozar de 30 días naturales de vacaciones al año, pudiendo acumular un máximo de 60 días de vacaciones.

Otro derecho de este tipo de trabajadores consiste en que la Secretaría de Relaciones Exteriores les cubrirá cada dos años el pasaje de ida y vuelta entre el lugar de su adscripción y la ciudad de México, siempre que tengan derecho al menos a 30 días de vacaciones. De concedérseles la prestación anterior deberán permanecer al menos 30 días de sus vacaciones en territorio nacional, para lo cual se registrará su llegada y su salida del país en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La prestación anterior se hace extensiva al cónyuge, hijos menores de 21 años y padres que dependan económicamente y vivan bajo el mismo techo.

Asimismo, a los hijos de los miembros del Servicio Exterior, menores de 21 años, que no vivan con ellos por estar estudiando en México o por resolución

judicial, la Secretaría les cubrirá cada dos años los pasajes de ida y vuelta para que puedan visitar a sus padres.

Respecto a las licencias tendrán derecho a las siguientes:

- licencia económica con goce de sueldo, hasta por un término de 15 días en caso de urgencia comprobable, la cual será deducida del periodo de vacaciones.

- Licencia por enfermedad debidamente comprobada, hasta por dos meses con goce de salario integro, dos más con medio sueldo y dos sin sueldo.

- licencia por maternidad, de tres meses con goce de salario integro, uno antes del parto y dos después.

- Licencia sin goce de sueldo hasta por seis meses para cualquier otra causa justificada.

Otro derecho laboral que se les garantiza a los miembros del Servicio Exterior que son adscritos al extranjero o cambiados de adscripción, consiste en pagarles los gastos de transporte, empaque y seguro de menaje de casa, así como los gastos de transporte (vía aérea) e instalación suyos, de su cónyuge y familiares dependientes económicos hasta el segundo grado en línea recta ascendiente o descendiente que vivan con ellos.

Finalmente el personal de carrera que haya prestado por lo menos 5 años de servicios, podrá solicitar quedar en disponibilidad, sin goce de sueldo ni prestaciones, hasta por un periodo de tres años.

El personal especial no tiene derecho al privilegio citado en el párrafo anterior ni a las licencias sin goce de sueldo.

Por lo que hace a la seguridad social tiene derecho a las prestaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Estado.

Evidentemente que en ninguna parte de los ordenamientos que hemos venido analizando se menciona nada relativo a derechos colectivos o procesales de estos trabajadores.

Como en otros trabajos, la normatividad que rige al personal del Servicio Exterior se justifica en algunas de las modalidades que impone, pero no cabe duda que restringe otros derechos sin que exista justificación.

La suprema Corte de Justicia también se ha manifestado al respecto como se observa en el siguiente criterio:

Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XI, Marzo de 2000 Tesis: 2a. XVII/2000 Página: 371

"COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS ASUNTOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LOS MIEMBROS DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. En la jurisprudencia 24/95 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se estableció que por disposición expresa del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución, cuatro grupos, a saber, los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, se encuentran excluidos de la relación Estado-empleado equiparada a la laboral, manteniendo su origen administrativo, encontrándose esta relación regida por sus propias normas legales y reglamentarias. Ahora bien, la Ley del Servicio Exterior Mexicano y su reglamento no establecen cuál es el órgano competente para conocer de los conflictos derivados de la prestación de servicios de los miembros integrantes del Servicio Exterior Mexicano. Por ello, ante la falta de disposición legal que instituya alguna autoridad con facultades expresas para resolver controversias que se susciten con motivo de la prestación de servicios del personal del servicio exterior y tomando en cuenta que conforme al segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución General de la República toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, debe considerarse que el Tribunal Fiscal de la Federación es el órgano jurisdiccional más afín para conocer y resolver este tipo de controversias, en tanto que la relación entre

tal personal y el Estado es una relación jurídica del orden administrativo y a dicho tribunal se le ha dotado, entre otras facultades, la de resolver en materia disciplinaria los conflictos derivados de infracciones por responsabilidad administrativa de servidores públicos, entendiéndose por éstos, de acuerdo con el primer párrafo del artículo 105 constitucional, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, por lo que dentro de su esfera competencial realiza funciones contencioso-administrativas al contar con atribuciones para conocer no sólo de asuntos fiscales, sino también de controversias relativas al régimen de responsabilidades de los servidores públicos federales, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o., 3o., fracción VII, 53 y 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.”

Competencia 4/2000. Suscitada entre la Junta Especial Número Catorce de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal y la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal. 15 de febrero del año 2000. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 24/95, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 43, bajo el rubro: “POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.”.

Octava Época Instancia: SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: XIII, Mayo de 1994 página: 557

“TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE, COMPETENCIA. TRABAJADORES A QUE ALUDE LA FRACCION XIII, DEL APARTADO “B” DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL. Por disposición expresa de la fracción XII, del apartado B. del artículo 123 constitucional en su primer párrafo, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es la autoridad competente para conocer y resolver los conflictos suscitados entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, sin que se excluyan de tal competencia los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior a que alude la fracción XIII del citado numeral, pues ésta únicamente constituye al Tribunal

de Arbitraje a resolver atendiendo a lo que disponen las leyes u ordenamientos específicos por los que se rigen estos últimos.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 836/94. Secretario General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal. 17 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: J. Refugio Gallegos Baeza. Secretaria: María Eugenia Olascuaga García.

6. Los trabajadores de las instituciones de banca y crédito gubernamentales.

Como antecedente es importante mencionar que con fecha uno de septiembre de 1982, mediante el proceso de expropiación por causa de interés público, la Banca Nacional fue nacionalizada, con fundamento en el artículo 27 Constitucional, por lo que les fue aplicada a sus trabajadores, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Es así que el 6 de septiembre del mismo año, se dictó un Decreto presidencial, que disponía que seguiría aplicándose a los trabajadores lo estipulado en el Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares en todo lo que los beneficiara.

Con fecha 17 de noviembre siguiente, se adicionó el apartado B del artículo 123 Constitucional, con la fracción XIII-bis, cuyo texto actual es el siguiente: " El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado."

El día 30 de diciembre de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la denominada Ley Reglamentaria de la fracción XIII-bis en cuestión, la que constaba de seis capítulos que contenían diversas disposiciones de la Ley

Federal de Trabajadores al Servicio del estado, de la Ley Federal del Trabajo y del antiguo Reglamento Bancario.

Es importante mencionar que los trabajadores bancarios, siempre han contado con prerrogativas especiales por sobre los demás trabajadores; no obstante, el principio de igualdad consagrado en nuestra Carta Magna.

Un ejemplo a lo anterior, es lo que se define en el artículo 121 de la Ley de Instituciones de Crédito: " Con el fin de que no se afecten los intereses del público en cuanto a la disponibilidad de efectivo y valores exigibles a las instituciones, en los casos de emplazamientos a huelga, antes de la suspensión de las labores, y en términos de la Ley Federal del Trabajo la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en ejercicio de sus facultades, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria, cuidará que para el fin mencionado, durante la huelga permanezca abierto el número indispensable de oficinas y continúen laborando los trabajadores, que atendiendo a sus funciones, sean estrictamente necesarios."⁷⁶

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia, se ha manifestado al respecto al considerar que:

Existen algunas diferencias entre el trabajador burocrático y el bancario, entre las que encontramos, las siguientes:

El derecho a la permanencia en el trabajo del empleado bancario, el cual se adquiere al cumplir doce meses de servicios y en el caso de los burócratas se adquiere al cumplir solo seis meses.

La prima dominical, la vacacional y el número de días de vacaciones, el monto del salario mínimo de los bancarios es superior a la de los burócratas, además del derecho que tienen los primeros a las pensiones vitalicias de retiro

⁷⁶ Borrell Navarro Miguel, Derecho Mexicano del Trabajo - Ed. SISTA. Sexta Ed. p. 518.

independientes de las que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social, en caso de incapacidad por riesgo de trabajo, se les paga un 50 % más en efectivo.

7. Los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios.

Este estudio es de vital importancia, ya que es necesario reconocer que dicha relación laboral, no se encuentra contemplada en el apartado B del artículo 123 Constitucional, sin embargo y mientras no se encuentre una regulación expresa, son regulados por el apartado A del mismo artículo, que dice que: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:"

Posterior, a las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, segundo párrafo de la fracción VIII que dice: "... Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias."

También la fracción VI del artículo 116 Constitucional contempla que: "Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

Por lo anterior, es que algunos Estados han dictado las Leyes del Servicio Civil, las cuales regulan las relaciones laborales entre los trabajadores y los Estados o Municipios, sin embargo, dicha situación ocasiona que exista una amplia gama de disposiciones que regulan la relación laboral de los trabajadores al servicio de las Entidades Federativas y de los Municipios, sin que haya un estándar en sus derechos laborales.

Un ejemplo, lo podemos ver en la siguiente tesis jurisprudencial:

Octava Época. Instancia: TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo: XII, Noviembre de 1993 Página: 325.

"CONSULTA MEDICA EXTERNA A TRABAJADORES DEL SISTEMA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO. NO CORRESPONDEN A UN PUESTO DE CONFIANZA Y POR TANTO NO ESTAN EXCLUIDAS DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE CHIAPAS, LAS ACTIVIDADES RELATIVAS A. (LEGISLACION DEL ESTADO DE CHIAPAS). Es inexacto que la actividad del trabajador, consistente en dar consulta médica externa (pero sujeta a horario determinado), a personal del Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado y a familiares de éstos correspondan a un puesto de confianza, en razón de que, el artículo 60. de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, establece: "Se consideran trabajadores de confianza, y se excluyen del régimen de esta Ley, todos aquéllos que realicen funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, auditoría, adquisiciones o asesoría cuando tengan carácter general, o bien, que por el manejo de fondos, valores o documentos y datos de orden confidencial, deban tener tal carácter, de acuerdo a la siguiente clasificación... IV.- En los organismos descentralizados y empresas de participación estatal: los directores, gerentes generales, administradores, jefes de departamento, jefes de oficina, jefes de almacén, secretarios particulares, cajeros, contadores, analistas... El personal contratado por honorarios se asimila al de confianza... En los instrumentos por medio de los que se cree alguna dependencia entidad o en el presupuesto de egresos del Estado, se podrán precisar qué otros son puestos de confianza..."; y las funciones de médico que se analizan, no se encuentran contempladas en la citada disposición legal, ni se ubica dentro de los aspectos que determina que un empleado sea de confianza, como lo son las funciones de dirección y fiscalización, ni se relacionan con trabajos personales del patrón dentro de la empresa, ni existe manejo

de fondos o documentos confidenciales, ni fueron contratados por honorarios, ni existe forma expresa que eleve a la condición de trabajo de confianza los servicios de carácter médico, y tampoco quedan comprendidos dentro de las hipótesis contenidas en la fracción IV, del artículo 60., de la citada Ley del Servicio Civil, sin que sea óbice para llegar a tal conclusión que en la documentación aportada por la tercera perjudicada se especifique que los quejosos son trabajadores de confianza, supuesto que esa calidad no emana de la designación, sino de la naturaleza de las funciones que se desarrollen..”

Amparo directo 405/93. Marta de Lourdes Robles Gallegos y congravados. 5 de agosto de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Mariano Hernández Torres. Secretario: Miguel Angel Perulles Flores.

8. Los trabajadores contratados por servicios profesionales o por “honorarios”.

Otro tipo de relación laboral es la que origina mediante contratos de prestación de servicios profesionales o por honorarios, que realmente se trata de vínculos de trabajo.

La relación entre el patrón y el trabajador se regula mediante un contrato en el que se estipulan derechos y obligaciones para las partes, presuntamente en condiciones de igualdad; situación que está muy alejada de la realidad, ya que como se estudió en el primer capítulo de conceptos, en dicha relación existe un trabajador, que es la persona física, que efectúa materialmente un servicio (físico, intelectual o de ambos géneros) o presta a otra, que puede ser física o moral, un trabajo personal subordinado, con el fin de recibir un beneficio, el cual puede ser para el trabajador de recibir una remuneración y por parte del patrón la prestación de un servicio; por lo que resulta inaplicable que sean llevados éste tipo de trabajos especiales a la regulación del Derecho Civil, sólo por tratarse de contratos.

Es de resaltar que en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 8º señala que “Quedan excluidos del régimen de esta ley los

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

La Suprema Corte de Justicia ha sostenido que en este caso, por tratarse de que un profesionista adquiere la obligación mediante un contrato de prestación de servicios profesionales y se les paga por honorarios de atender los problemas en determinados aspectos de una empresa y se establece una relación continua y permanente por la prestación de servicios, aunque la retribución sea por honorarios, esta relación tiene su naturaleza laboral, ya que el profesionista adquiere la calidad de trabajador.

Por lo que no puede ser excluido de los beneficios y derechos que se les otorga a los trabajadores en general, pero no hay que perder de vista que las condiciones bajo las que presta el servicio, son las que determinan si se trata de una relación laboral o de simple prestación de servicios profesionales por honorarios.

9. Los trabajadores de vigilancia de los establecimientos penitenciarios.

No cabe duda que la función del personal penitenciario es capital. Si tuviéramos un excelente edificio, una clasificación científica, observación y tratamiento de delinquentes, y no contáramos con personal adecuado, no habría eficiencia en la tarea.

La importancia del quehacer del personal penitenciario ha sido, inclusive, reconocida por la Organización de las Naciones Unidas al señalar que se trata de que se trata de un valioso servicio social y que ni los programas, de tratamiento

más progresivos ni los establecimientos más perfectos pueden operar una mejora del recluso sin un personal a la altura de su misión.

Desgraciadamente el alto concepto en que se tiene al trabajo del personal penitenciario, contrasta con otros aspectos como es el hecho de que frecuentemente provoca cansancio, decepción y falta de superación, lo que se atribuye, principalmente, a la desvalorización tipo de servicio de fuera y de adentro de la institución a los bajos sueldos, a la escasa preparación a la rutina diaria y automatizada de sus funciones y a las presiones psicológicas permanentes que sufre el personal penitenciario.

Los servidores públicos que constituyen el personal penitenciario son directivos administrativos, técnicos y de custodia.

Importa para los efectos de este apartado el personal de custodia que colabora en las instituciones penales destinadas al tratamiento de adultos delincuentes, de alienados que hayan incurrido en conductas antisociales y de menores infractores la existencia de conflictos desórdenes detectar drogas, problemas de homosexualidad, y ayuda al personal técnico, aportando sus observaciones.

Para ingresar al personal penitenciario en calidad de vigilante se exigen requisitos como los siguientes ser mayor de 20 años y menor de 40; carecer de antecedentes penales; acreditar buena conducta; contar con instrucción primaria, poseer una estatura mínima de 1.65 m; tener buen estado de salud física; no tener problemas de personalidad; poseer un coeficiente intelectual normal y no tener experiencia penitenciaria.

Este último elemento parecería un contrasentido, si consideramos que para ingresar a cualquier empleo, uno de los principales requisitos lo constituye el tener

experiencia en el área de que se trate, sin embargo, tiene plena justificación porque con ello se pretende contar con personal nuevo y no "contaminado" con los añejos vicios de prisiones.

Adicionalmente a los requisitos de admisión citados, a través de los procesos de selección, el aspirante deberá revelar características como estas: capacidad de organización; capacidad de control de grupo; buena introyección a la autoridad; capacidad de relaciones interpersonales; capacidad de control de agresividad; capacidad de afecto y capacidad de resistencia física.

Todos los requisitos que deben cubrir los aspirantes a custodios, sumado a las duras obligaciones que, en aras de los sistemas de seguridad se les imponen y a los graves riesgos a que están expuestos con motivo del tipo de servicio que prestan contrastan, con a actitud, renuente a reconocerles plenamente sus derechos laborales.

Lo evidente es que el servicio que prestan los custodios en los centros penitenciarios constituye una función útil para la sociedad por ende, se trata de un trabajo, digno y respetable.

Como un breve antecedente encontramos en el ámbito internacional que la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria formuló un Proyecto en el año de 1933 que contenía las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos; luego de ser revisadas, las Normas Mínimas fueron adoptadas por la Organización de las Naciones Unidas, durante el Primer Congreso para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra Suiza en 1955.

En el documento anteriormente citado se destinó un capítulo al personal al servicio de las instituciones penitenciarias. En el articulado de este instrumento no se hace mención a los derechos de los trabajadores penitenciarios.

El capítulo mencionado se refiere principalmente a las características y obligaciones del personal penitenciario, como es la de someterse, a los cursos de formación que se organicen, así como aprobar, las evaluaciones teóricas y prácticas que se realicen.

En tratándose de sus derechos, y específicamente de los de carácter laboral, aparecen tan sólo algunos enunciados muy genéricos como la declaratoria en el sentido de que la estabilidad en el empleo, de estos trabajadores, deberá depender solamente de su buena conducta, de la eficiencia en su trabajo y de su aptitud física.

Se menciona también respecto a la remuneración de estos funcionarios, que debe ser suficiente, a efecto de que siendo una actividad económicamente atractiva, puedan ser reclutados y mantenidos en el servicio los mejores hombres.

Es de destacar que a la fecha la materia penitenciaria corresponde regularla y organizarla, paralelamente, a las autoridades federales y locales, así se desprende del artículo 18, segundo párrafo de la Constitución, que señala: "Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medio para la readaptación social del delincuente."

Lo anterior conlleva el hecho de que en cada Entidad Federativa se legisle sobre aspectos penitenciarios y, dentro de ellos, sobre la condición laboral del personal de vigilancia.

Los trabajadores de vigilancia de los centros penitenciarios del Distrito Federal, como servidores públicos federales, son excluidos del régimen de la Ley burocrática al determinarse en el artículo 8° de dicho ordenamiento: "Quedan

excluidos del régimen de esta ley el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras...”

Por su parte, el artículo 128 del Reglamento de Reclusorios del Distrito Federal señala: “De conformidad con el artículo 8° de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, el personal de seguridad y custodia de los reclusorios se asimilará al régimen de los empleados de confianza.”

La consecuencia de que al personal de custodia de los reclusorios se le asimile al régimen de los trabajadores de confianza, consiste, de acuerdo con la fracción XIV del apartado “B” del artículo 123 constitucional, en que quienes desempeñen un cargo de confianza tendrán garantizados, tan sólo, las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social.

Resultaría ocioso discutir si por su naturaleza el servicio que prestan los custodios constituye o no un trabajo de confianza, o si se trató de una asimilación forzosa buscando con ello disminuir los derechos de este tipo de trabajadores, toda vez que su exclusión del régimen burocrático se debe a su mención expresa en la enumeración del artículo 8° de la Ley Burocrática.

El Reglamento de Reclusorios del Distrito Federal, aplicable al sistema de reclusorios, que está integrado por reclusorios preventivos, penitenciarias o reclusorios de ejecución de penas privativas de libertad, reclusorios para el cumplimiento de arrestos, instituciones abiertas y centro médico para los reclusorios, tiene un capítulo denominado “Del Personal de las Instituciones de Reclusión”, en el cual se contienen algunas disposiciones de carácter laboral.

El artículo 125 determina que el personal de custodia tendrá derecho a recibir el uniforme distintivo y el equipo oficial que deberá utilizar en el ejercicio de sus funciones.

Asimismo, se señala en el artículo 129 que el Departamento del Distrito Federal, a través del manual correspondiente, establecerá un sistema de estímulos e incentivos para el personal dependiente de la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social; los estímulos podrán consistir en prestaciones en dinero o en especie, en ascensos o en distinciones honoríficas.

Por su parte, el artículo 126 del Reglamento de Reclusorios señala dentro de las obligaciones del personal adscrito a los reclusorios la de "cumplir las obligaciones que establezcan el Reglamento Interior que fija las condiciones de trabajo en el Departamento del Distrito Federal y, los manuales, instructivos y demás normas aprobados o emitidos por la autoridad competente"; aún cuando no lo menciona se debe entender que también pueden gozar de las prerrogativas que conceden esos instrumentos. El trabajador de vigilancia, como dijimos, queda al margen de toda esta normatividad.

Generalmente en los manuales que funcionan en cada centro penitenciario, se incluyen también derechos laborales de los custodios, como son: jornada, descansos para tomar alimentos, vacaciones, uniformes, etc.

La deficiente protección jurídico-laboral de que son objeto los custodios de los reclusorios, los ha obligado a alzar su voz en la búsqueda de condiciones de trabajo más justas.

En el año de 1984 "más de 1,500 integrantes de los cuerpos de vigilancia de los penales preventivos, para mujeres y penitenciaria, dependientes del Departamento del Distrito Federal, fueron rechazados en sus pretensiones de ingresar al sindicato de trabajadores del gobierno capitalino que los considera empleados de confianza, para despojarlos de sus derechos".

En su afán por exigir respeto a su calidad humana y de trabajadores, personal de los reclusorios del Distrito Federal, realizó un mitin frente a la Secretaría de Gobernación, el día 13 de diciembre de 1984, en donde distribuyeron un documento con las peticiones planteadas ante la Subdirección Jurídica del Departamento del Distrito Federal y la Dirección de Reclusorios, entre las que destacan: "Alimentos suficientes, limpios e higiénicos; aumento salarial; prestaciones sociales iguales a las de los trabajadores del DDF; revisión del reglamento de reclusorios; creación de una comisión mixta para resolver los problemas laborales; apropiado equipo de seguridad; pago de prima dominical; mejoramiento del ambiente laboral; programas de capacitación; uniformes dignos y estímulos y recompensas."

Buscando dar respuesta a las demandas planteadas por los custodios, se celebró en enero de 1985, la primera reunión conciliatoria en la que participaron, por una parte, la Coalición de Custodios de los Reclusorios de la Ciudad y, por la otra, los directivos de los penales y las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

En esta reunión conciliatoria la coalición de trabajadores logró que las autoridades del Departamento del Distrito Federal cedieran ante varias de sus peticiones, y en una posterior buscarían el reconocimiento de su derecho a agruparse.

La respuesta no se hizo esperar mucho; un mes después "la Dirección General de Reclusorios del Departamento del Distrito Federal, rechazó la petición de basificación de los elementos del cuerpo de vigilancia de los penales capitalinos, ya que se trata de personal de confianza, que en caso de huelga daría lugar al caos en los penales, además de que se tendría que modificar la ley para dar cabida a esta exigencia."

En el trabajo del personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras, encontramos otro ejemplo de un grupo de trabajadores cuyo régimen laboral los mantiene alejados de las conquistas laborales de los trabajadores.

En el mismo medio penitenciario, además de la condición laboral de disminución jurídica de los custodios, se presenta otra grave situación: el desprecio de que es objeto el trabajo de los reos. El noble fin terapéutico que los modernos sistemas penitenciarios le atribuyen al trabajo en las prisiones, sólo ha servido, en la mayoría de los casos para que se explote inmisericordemente a los internos.

Es inobjetable el hecho de que en el trabajo que se presta estando privado de la libertad, como una medida de readaptación social, se está en presencia de una auténtica relación de trabajo, con todos sus atributos.

Es obvio que algunos derechos laborales, como los colectivos, no son compatibles con la pena privativa de libertad, pero en cambio existen otros derechos que si pueden coexistir con el cumplimiento de este tipo de penas, como son: jornada máxima, salario mínimo protección al salario, pago de aguinaldo, capacitación y adiestramiento, participación de utilidades, descansos semanales y obligatorios con goce de salario integro, seguridad e higiene, seguridad social, acceso a la justicia laboral, etc.⁷⁸

⁷⁸ Dávalos, José, Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo, Edt. Porrúa pp. 163-169

LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA RELACIÓN ADMINISTRATIVA ENTRE EL ESTADO Y SUS ADMINISTRADOS.

1. Las atribuciones del Estado.

El Estado para realizar sus fines necesita contar con un conjunto de operaciones, tareas, facultades que le permitan actuar, las cuales realiza a través de de diversos órganos que integran la administración pública.

Para Bonnard las atribuciones del Estado son las tareas que tiene encomendadas, los trabajos que realiza.

Es lo que el Estado debe hacer, se define por el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que deben alcanzar.⁷⁹

Para el maestro Gabino Fraga, las atribuciones son medios para alcanzar determinados fines, es natural que el número y extensión de aquéllas varíen al variar éstos.⁸⁰

Dichas atribuciones las agrupó en las siguientes categorías:

- a) Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden a todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del estado, de la seguridad, la salubridad y el orden público.
- b) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.

⁷⁹ Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, 19a Edición, Ed.Porrúa, México, 1996, p. 23.

⁸⁰ Fraga Gabino, Derecho Administrativo, 30ª Edición, Ed.Porrúa, México, 1991, p.14-20

- b) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
- c) Atribuciones para crear servicios públicos.
- d) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.

Otra clasificación de atribuciones del Estado, es la que hace Roger Bonnard, señalando que existen tres categorías de atribuciones o zonas de competencia estatal:

- a) Primera categoría.- La reglamentación de la actividad privada, que consiste en regular la actividad de los particulares en las relaciones que ellos tienen entre sí, con el fin de asegurar el buen orden de las relaciones.
- b) El fomento, limitación y vigilancia de la actividad privada. El primero consiste en facilitar o ayudar la actividad privada y presenta formas múltiples y variadas
- c) La sustitución total o parcial a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad.

El maestro Fraga coincide con la anterior clasificación señalando que respecto a la primera atribución, ésta es necesaria, toda vez que el Estado debe regular jurídicamente la actividad privada a fin de lograr su coordinación y mantener el orden jurídico, a través de leyes, ya sea preventivas, imperativas o represivas.

Por otra parte respecto a la segunda atribución manifiesta que también tiene el propósito de mantener el orden jurídico, pero a diferencia de que la primera trata de coordinar los intereses particulares entre sí, en esta categoría se quiere coordinar los intereses individuales con el interés público.

En relación a la tercer categoría señala que por un lado la doctrina liberal sostiene que el Estado no se encuentra en condiciones de realizar actividades del

orden económico, porque su organización misma se lo impide, ya que implica un sistema complicado de relaciones entre funcionarios y empleados que no se acomoda a la rapidez y elasticidad que exige el negocio lucrativo. Además no existe el interés personal que es la base del desarrollo de una empresa comercial, ni la aptitud técnica requerida; por eso se tolera que el Estado intervenga en actividad muy general, que no haya empresa privada que pueda interesarse, siendo esta corriente la que acepta nuestra legislación.

Dentro de esta misma categoría se encuentra la de los servicios públicos administrativos y por otro lado las empresas de Estado.

Así es que para el cumplimiento de su objetivo, el Estado, puede clasificar sus actividades en:

- Acciones de ordenamiento, se refiere al ordenamiento jurídico nacional.)
- Acciones de regulación, influye activamente en el mercado con diversos instrumentos financieros.
- Acción de sustitución, es cuando tienen un participación activa en organización que producen bienes o servicios en el mercado.
- Acción de orientación y coordinación, un ejemplo, es la emisión del Plan Nacional de Desarrollo.

2. Las funciones administrativas del Estado Federal.

El camino que debe seguir el Estado para obtener sus fines lo constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter que se reconocen al Estado para su justificación y que consagran en su legislación.

Las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar sus fines.

El concepto etimológico de la palabra *función*, proviene de “*fungere*”, que significa hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez deriva de “*finire*”, por lo que dentro del campo de las relaciones jurídicas de cualquier clase que ellas sean, la función significará toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera privada y pública”.

Estos medios jurídicos son procedimientos de técnica jurídica encaminada a desarrollar los principios generales. Bonnard nos dice: “que las funciones del estado son los medios que permiten al Estado cumplir sus atribuciones. Del mismo modo como las personas realizan ciertas operaciones para ejercer una profesión, el Estado ejecuta ciertas funciones a efecto de poder cumplir sus fines”.

Es por eso que debemos entender que la función es la actividad dirigida a un fin concreto y determinado, por lo que tratándose del Estado, tienen un apoyo lógico-jurídico; por medio de los fines se reconocen las etapas para alcanzar un objetivo, mediante el establecimiento de funciones consagradas en procedimientos en la legislación aplicable y son encargadas a los poderes públicos.

La doctrina clásica y la legislación positiva han reconocido tres actividades esenciales del Estado para realizar sus fines, resultado de la división del trabajo aplicado a la teoría constitucional.

La *función legislativa*, es la encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional.

La *función administrativa*, es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La ley debe ser ejecutada

particularizando su aplicación. En sentido moderno el Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país.

La *función jurisdiccional*, es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho. La superioridad del Poder Judicial en la sociedad moderna, lo coloca como el *órgano orientador de la vida jurídica nacional*.

Montesquieu justifica el sistema de separación de Poderes afirmando: "Todo estaría perdido, si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales, o de nobles, o del pueblo ejercitaran estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o las diferencias de los particulares".

Todo ello para lograr la satisfacción de las necesidades sociales y mantener la armonía del vivir social. "En la función armónica de los departamentos que crea la Constitución, dice don Emilio Rabasa, está el secreto de la estabilidad del poder, la garantía de las libertades y la base de su tranquilidad".

Las funciones del Estado se expresan en nuestra Constitución, en el artículo 49, que dice:

"El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial..."

Para Gabino Fraga "las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones",⁸¹ mas nos parece más adecuada la posición de Villegas Basavilbaso (cuando sostiene en forma diversa que "las atribuciones constituyen la forma de ejercicio de las funciones").

⁸¹ Gabino Fraga. *Derecho Administrativo*. 25a Edición. Ed. Porrúa, México 1986, p. 160.

A cada poder le corresponde una función específica, es decir, al Poder Legislativo la corresponde la función legislativa, al poder Ejecutivo la función administrativa, y al Poder Judicial la función jurisdiccional; sin embargo, por diversas razones de necesidad orgánica se han visto obligados a no seguir este criterio; ya que algunas veces el Poder Legislativo realiza otras funciones, que pueden ser administrativas; el Poder Administrativo realiza algunas funciones reglamentarias, algunas controversias fiscales o agrarias son actos jurisdiccionales.

Las funciones que realiza el Estado corresponden a las funciones de una comunidad, si tomamos en cuenta que toda organización política se justifica por la forma como atiende a las grandes necesidades colectivas.

Respecto a la función administrativa y comprendiendo el criterio formal y el material, para el maestro Serra Rojas, la función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control.

La importante actividad que corresponde a la función administrativa es encauzada por el derecho administrativo, que forma el conjunto de normas que rigen a la administración pública, a los servicios públicos y demás actividades relacionadas con dicha función, que corresponden normalmente al Poder Ejecutivo Federal.

El Poder Ejecutivo se integra con todos los órganos a los que se encomienda la función administrativa, que se resuelve en un conjunto de actos administrativos

de connotación y alcance jurídico muy variados. La función administrativa consiste en tomar decisiones particulares, creadoras de situaciones jurídicas concretas, bajo la forma de actos de condición ya de actos subjetivos y se encamina a la satisfacción de las necesidades de interés público.

El acto de la administración pública de mayor significación y de efectos jurídicos principales es el acto administrativo o sea la determinación de los derechos y obligaciones de las personas jurídicas. Dice a este propósito Jean Rivero: "La actividad de la administración pública como toda actividad humana, utiliza dos vías: la de decisión, la de la operación; administrar es a la vez hacer los actos jurídicos que fijan los derechos y las obligaciones respectivas de las personas jurídicas y los particulares y realizar la masa de operaciones, tanto materiales como intelectuales, que exige la satisfacción de interés general".

La decisión administrativa se ve precedida por las operaciones y procedimientos administrativos, que forman el conjunto de actividades materiales e intelectuales, técnicas, artísticas, científicas, que anteceden o preparan la decisión administrativa y las operaciones y procedimientos, de efectos jurídicos secundarios encaminados a su cumplimiento o ejecución y a la satisfacción del interés general.

No es suficiente que el estado exprese su voluntad en la ley, que es un acto creador de situaciones jurídicas generales, es necesaria una organización que ejecute la Ley, que la concrete a los casos particulares, que la actualice determinado el momento, modos y circunstancias de su aplicación. Para este propósito la administración pública dispone de medios jurídicos, técnicos y materiales que hacen posible esa determinación particular o subjetiva de la ley.

Hans Kelsen define la función administrativa en sí, como un tipo de la teoría pura del derecho. "Los tres poderes que distinguen la teoría tradicional responden únicamente a tres pausas que el derecho positivo acentúa particularmente". La

función administrativa tiene a su cargo el concretar la ley, el particularizarla para que de este modo se cumpla la voluntad del legislador o se cumplan los fines del estado; la acción administrativa provee el mantenimiento de los fines públicos, llevando sus determinaciones a los casos particulares. Administrar no es sólo aplicar la ley, sino perseguir un propósito de servicio público o de interés general, que determina la esencia de la actividad del estado.

La función administrativa puede ser estudiada desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material. El punto de vista formal u orgánico, toma en consideración el poder que realiza el acto administrativo, y prescinde de toda otra estimación; el punto de vista material, considera la naturaleza interna del acto definiéndolo con sus caracteres propios o naturales.

Las afirmaciones siguientes señalan los elementos de esta función:

- a) Se trata de una función jurídica del Estado.
- b) Los actos concretos que la comprenden, se realizan con vista a la creación y funcionamiento de un servicio público y al cumplimiento concreto de los fines generales que la legislación contiene.
- c) La creación de un orden jurídico, llamado Derecho Administrativo, que se aplica a la Administración y a las personas que establecen relaciones con ella.

Desde el punto de vista formal, la función administrativa es la actividad que normalmente realiza el poder Ejecutivo. Esta definición es, en buena parte, aceptable, si nos atenemos a los principios contenidos en nuestra Constitución que concentra en dicho poder la casi totalidad de las facultades administrativas.

Berthelemy considera a la función administrativa como la actividad del Poder Ejecutivo encaminado a la ejecución de las normas legislativas.

Para determinar la naturaleza de la función administrativa, en este caso la federal, se laude en forma exclusiva al órgano que realiza la función, o sea el Poder Ejecutivo Federal. Todos los actos jurídicos y materiales que tiene a su cargo el Poder Ejecutivo Federal se denominan actos formalmente administrativos.

Este criterio es aplicable por que normalmente el ejercicio de la función administrativa corresponde al Poder Ejecutivo. Sin embargo, debemos hacer algunas consideraciones que nos revelan, en los textos constitucionales, dos situaciones importantes.

a) Tanto el Poder legislativo, como el Poder Judicial, realizan por excepción en casos muy limitados y precisos, actos que por su propia naturaleza son actos administrativos. Digamos el nombramiento de empleados en ambos poderes; los problemas no contenciosos de límites entre las entidades federativas que conoce el Poder legislativo; los actos de jurisdicción voluntaria de que tiene conocimiento el Poder Judicial.

b) También resulta inconveniente llamar actos administrativos a los actos que tienen naturaleza jurídica diversa, aunque sean realizados por el propio Poder Ejecutivo. Los ejemplos que se pueden indicar son: el ejercicio de la facultad reglamentaria agraria, obrera, fiscal, y de aplicación de la Ley de los Trabajadores al servicio del estado, que son actos que materialmente corresponden a la función jurisdiccional. También los numerosos decretos creando órganos administrativos.

La función administrativa es una de las funciones del Estado que se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos y a los actos materiales que con ella se relacionan, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden, en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, bajo un régimen de policía.

No existe uniformidad en los autores para precisar el concepto de función administrativa, desde el punto de vista material, por el contrario, se ofrecen diferencias importantes entre las diversas opiniones que desde luego, nos revelan la importancia de una materia que se interna en tan complejos aspectos de la vida social.

Estos criterios sostienen las tesis jurídicas siguientes:

Se define la función administrativa como la actividad del estado encaminada a la ejecución de las leyes.

En la función administrativa antes definida nos encontramos con los elementos siguientes:

- a) Es una función del Estado que la doctrina y la legislación asignan, por regla general, al Poder Ejecutivo Federal. El artículo 89 de la Constitución determina la competencia de este órgano.
- b) Se realiza bajo un orden jurídico de derecho público. Las funciones tienen como carácter general, la de desenvolverse dentro del orden jurídico. Este orden tiene diferentes contenidos cuando se refiere a cada una de las funciones del Estado.
- c) La finalidad de la función se cumple con la actuación de la autoridad, que lo hace de oficio u con incitativa para actuar; la función administrativa no supone un conflicto preexistente sobre la que se incide, es parte interesada. Los actos de la función administrativa tienen un objeto: la prestación de un servicio o la realización de actividades reguladas por el interés público.
- d) La limitación de los efectos jurídicos de los actos administrativos.

e) Los medios como se realiza la función. Debemos insistir con Gulick, que la función administrativa tiene estas otras actividades: planear, organizar, seleccionar al personal, dirigir, coordinar, uniformar y hacer los presupuestos.

Estos actos son: actos materiales y actos jurídicos de efectos limitados. En la teoría realista del derecho corresponden a los actos jurídico-administrativos, el acto-condición y el acto subjetivo.

f) El régimen de policía o régimen de control de todas las actividades administrativas. El derecho administrativo hace intervenir una noción, que es fundamental. El régimen de los poderes de política. La función administrativa se realiza por los medios de policía del estado, sin los cuales carecería de facticidad el orden jurídico administrativo.

g) La función administrativa implica la realización de todos los actos materiales como antecedentes del acto jurídico o como medios necesarios que hacen posible el cumplimiento de la ejecución de la ley.

3. La organización administrativa del Estado.

La Administración Pública, como elemento del Estado necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Para ello ha tratado a través de la evolución, de buscar formas de organización que respondan a las necesidades de un país en un momento determinado.

Es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción,

de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.⁸²

Centralización

Es una forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución, implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación, frente al Titular del Poder Ejecutivo, de coordinación frente al Titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República y de subordinación en el orden interno, por lo que respecta a los órganos de cada Secretaría, Departamento de Estado y Procuraduría.⁸³

La unidad de los órganos mencionados se da a través de una relación jerárquica la cual marca un vínculo jurídico entre ellos, para determinar los grados jerárquicos, mediante el ejercicio de los poderes conferidos a sus titulares.

La relación jerárquica es un instrumento jurídico, político, administrativo en el Poder Ejecutivo, que se observa en diversas leyes, tales como en la Orgánica de la Administración Pública Federal, la Federal de Entidades Paraestatales, la de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentos, circulares, en fin cualquier ordenamiento que regule las relaciones y actividades, entre los individuos de una organización o unidad administrativa; esto trae como consecuencia, su agrupación

⁸² Acosta Romero Miguel, *Teoría General de Derecho Administrativo*, Décima edición, Edt. Porrúa, México Distrito Federal, 1991, p. 101.

⁸³ Acosta Romero Miguel, *Op. Cit.* p.p. 104, 105

en base a su competencia, por categorías y dependencia con las personas con las que tiene relación con motivo de su empleo.

Existen diferentes tipos de poderes que observamos en una relación jerárquica, sin los cuales no se podría cumplir con la realización de los fines del Estado:

Poder de decisión.- Es la facultad o potestad de señalar un contenido a la actividad de la Administración Pública, de decidir, para resolver en sentido positivo o negativo.

Es bastante amplísimo, pues va desde dar orientación y sentido a la actividad que desempeñan, los trámites, un ejemplo es el destino que se le da a los recursos materiales de una Dependencia, durante un ejercicio fiscal, que le procure el cumplimiento de sus objetivos o metas.

El poder de decisión superior, es el que deviene del Presidente de la República, la cual viene en forma descendente hacia sus subordinados.

Poder de nombramiento.- Esta facultad es el punto de partida de la relación jerárquica, porque de él derivan derechos y obligaciones.

Un ejemplo representativo es el del Presidente de la República, quien en términos del artículo 89 Constitucional tiene la facultad entre otras de nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho y algunos empleados de la Unión, situación que observamos en los cambios de administración.

Poder de mando.- Es la facultad que se tiene de ordenar la realización de actos, en forma verbal o escrita a los subordinados, quienes a su vez tienen la obligación de cumplir, siempre y cuando se den bajo el ámbito de competencia, en

ejercicio de funciones; por lo que el incumplimiento dará lugar a las sanciones correspondientes.

Poder de revisión.- Es otro tipo de facultades que se les otorga a los superiores para que revisen las tareas encomendadas a sus subordinados, se puede llevar a cabo mediante disposiciones jurídicas o a través de actos materiales, puede tener dos connotaciones de derechos y obligaciones, a fin de detectar posibles fallas en el cumplimiento de funciones.

Poder de vigilancia.- Es la supervisión que se realiza a los subordinados, cuando se ha detectado que ha habido incumplimiento a los objetivos de su función, que puede redundar en incurrir en algún tipo de responsabilidad, ya sea administrativa, penales, etc.

Poder disciplinario.- Es la facultad para imponer ciertas medidas o sanciones, son consecuencia del ejercicio de los poderes anteriores de revisión y de vigilancia, y se imponen dependiendo la gravedad de la falta, lo que trae como beneficio la función de dirección, gestión y administración de la Unidad Administrativa, que tengan a su cargo.

Poder para resolver conflictos de competencia.- Este poder se ejerce cuando existe un conflicto porque se desconoce quien debe conocer, tal o cual asunto, un ejemplo, es la facultad que se le otorga al Presidente de la República para dirimir conflictos de competencia entre dos Dependencias, respecto a un asunto, en términos del artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que dice:

“En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá, por conducto de la

Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo.”

El ordenamiento jurídico que regula la organización centralizada del Estado, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976, es la Ley que establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, según se señala en su artículo 1.

Por otra parte en la mencionada Ley, se señala que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Desconcentración

Esta forma de organización del estado, se origina de la división geográfica de los Estados, la cual existe por necesidades de tipo económico, político, geográfico.

La descentralización es la decisión política de los gobernantes, de entregar a los gobiernos regionales, locales y municipales, una serie de responsabilidades que van desde actos políticos, hasta cuestiones presupuestarias y de planificación.

La desconcentración administrativa se identifica en México, con unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal.⁸⁴

⁸⁴ Acosta Romero Miguel, Op.Cit. p. 324-325.

Su fundamento legal de los Órganos Desconcentrados, se encuentra en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que precisa que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Las características principales de los órganos desconcentrados son: Creados por ley, dependen de la Presidencia o de una Secretaría, su competencia deriva de las facultades de la Administración Central, su patrimonio es el mismo que el de la Federación, las decisiones importantes, requieren la aprobación del órgano del cual dependen, siempre dependen de otro.

Un ejemplo de órgano desconcentrado es Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), la cual depende de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Descentralización

Como características principales de los órganos descentralizados se encuentran las de que tienen personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio, poseen facultades autónomas, tienen denominación o nombre, órganos de dirección, administración y representación, objeto, finalidad y régimen fiscal.

Su fundamento jurídico se encuentra en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que dice:

Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

El artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, dice que:

Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Asimismo, el artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, también señala que:

En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos: la denominación del organismo; el domicilio legal; el objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta Ley; las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento; la manera de integrar el Órgano de Gobierno y de designar al Director General así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste; las facultades y obligaciones del Órgano de Gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables; las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del Organismo; sus Órganos de Vigilancia así como sus facultades; y el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El órgano de Gobierno deberá expedir el Estatuto Orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

El estatuto Orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados.

En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la Ley o Decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación.

Empresas Paraestatales

El artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal comprende también que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Entendemos por empresa, según el Diccionario de la Academia Española, en su acepción jurídica, es “Casa o Sociedad Mercantil o Industrial fundada para emprender o llevar a cabo acciones, negocios o proyectos de importancia.”

Las características principales de las Empresas Públicas y considerando que son la conjunción de factores de la producción para obtener bienes o servicios, que el Estado considera necesarios para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas encontramos:

El Estado aporta los elementos de capital, naturaleza, organización y regula el elemento trabajo; está destinada a producir bienes o servicios para satisfacer

necesidades colectivas, sin que ello implique obtener lucro, se encuentra vigilada por el Estado, está regulada por normas de Derecho Público y Privado.

Su fundamento jurídico se encuentra en el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que dice:

“Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II. Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

B) Que en la Constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

4. El acto administrativo.

Es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.⁸⁵

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 3, describe los elementos y requisitos que debe tener un acto administrativo, los cuales se mencionan: Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo; tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley; cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos; hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición; estar fundado y motivado; ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley y sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto; sin dolo o violencia en su emisión; mencionar el órgano del cual emana; sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas; ser expedido señalando lugar y fecha de emisión; tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo; tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes, o establecidos por la ley.

⁸⁵ Acosta Romero, Miguel, op. cit., p 630

Es de resaltar que la omisión o irregularidad de los elementos y requisitos mencionados anteriormente, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo

Es necesario que los actos administrativos de carácter general, (reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, etc., disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiere emitido u ordenado.

El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.

El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido.

El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso; será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.

El acto administrativo de carácter individual se extinguirá de pleno derecho, por las siguientes causas: cumplimiento de su finalidad; expiración del plazo; cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto; por el acaecimiento de una condición resolutoria; renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público; y por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.

En la doctrina se consideran como elementos del acto jurídico administrativo:

a) El sujeto, siempre en un órgano de la Administración que lo realiza, exige que deba ser realizado por quien tiene aptitud legal. El acto administrativo encuentra su base en la competencia del órgano que los ejecuta.

Existen dos sujetos en la relación jurídica, el sujeto activo, que es el órgano creador del acto y los sujetos pasivos, que son aquellos a quienes van dirigidos o quienes ejecutan el acto administrativo, y que pueden ser entes públicos, personas jurídicas colectivas o individuos.

Un requisito para el sujeto activo es que sea competente, se llama competencia en el Derecho Público y Capacidad en el Derecho Privado.

Se destacan algunas diferencias:

1.-La competencia requiere siempre un texto expreso de la ley para que pueda existir.

En el Derecho Privado, la capacidad es la regla y la incapacidad es la excepción, en el Derecho Administrativo rige el principio inverso; es decir, que la competencia debe justificarse expresamente en cada caso.

Este principio es de gran importancia, ya que como en la actuación de los órganos administrativos se puede realizar multitud de actos que afecten intereses particulares, se hace necesario que esos intereses se encuentren garantizados contra la arbitrariedad. La única forma de garantía es la exigencia de una ley que autorice la actuación del Poder público.

Así, el régimen de Derecho de los Estados contemporáneos y el principio de la legalidad al que se ha hecho referencia, exigen que todos los actos del Estado sean realizados dentro de las normas legales.

2.- Como segunda característica de la competencia, que la distingue de la capacidad del derecho privado, es que el ejercicio de aquélla es obligatorio, en tanto que la capacidad es al arbitrio del particular.

En la competencia se satisfacen necesidades colectivas, la capacidad atiende a los intereses de los particulares.

3.- Una tercera característica es que la competencia generalmente se encuentra fragmentada entre diversos órganos, de tal manera que para la realización de un mismo acto jurídico intervienen varios de ellos.

La garantía para el buen funcionamiento de la Administración Pública exige la intervención de diversos órganos, que recíproca y mutuamente se controlan y que evitan que el interés particular de alguno de los titulares de esos órganos pueda ser el motivo para una actuación que afecte derechos de particulares.

4.- Como un cuarto carácter de la competencia es que no se puede renunciar ni ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio.

5.- Es característico de la competencia, el que ella es constitutiva del órgano que la ejerce y no un derecho del titular del propio órgano. De tal manera que el titular no puede delegar ni disponer de ella, sino que debe limitarse a su ejercicio en los términos de la ley.

b) La voluntad, elemento del acto administrativo, requiere que como generadora del acto no esté viciada por error, dolo o violencia, es la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo, que está actuando, debe ser exteriorizado en forma perceptible, que sea manifestada en forma objetiva, libre, espontánea, dentro de sus facultades y en términos de ley.

Como ejemplo podemos citar que en la Ley General de Bienes Nacionales establecía en su artículo 9 y 13: "Se faculta al Ejecutivo Federal para anular administrativamente los acuerdos, permisos y concesiones dictados u otorgados por error, dolo o violencia.

c) El objeto, debe ser determinado o determinable, posible y lícito. La licitud no sólo supone que el objeto no esté prohibido por la ley, sino que además esté expresamente autorizado por ella, salvo el caso de que la propia ley otorgue facultad discrecional a la autoridad administrativa para elegir y determinar el objeto del acto.

d) El motivo del acto, es el antecedente que lo provoca, se integra con este elemento cuando existe previa y realmente una situación legal o de hecho; cuando una situación es la prevista por la ley para provocar la actuación administrativa y cuando el acto particular que se realiza es el que la misma ley ha determinado. En otros términos, un acto administrativo estará legalmente motivado cuando se ha comprobado la existencia objetiva de los antecedentes previstos por la ley y ellos son suficientes para provocar el acto realizado.

El artículo 16 Constitucional establece como una garantía de la seguridad personal y real la necesidad de que exista una orden escrita de la autoridad competente que "funde y motive la causa legal de procedimiento".

e) El fin.- La doctrina ha establecido diversas reglas como son:

1.- El agente no puede perseguir sino un fin de interés general.

2.- El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley.

3.- No basta que el fin sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además que entre en la competencia del agente que realiza el acto.

4.- Pero aún siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido para el efecto.

g) La forma, es un elemento externo que viene a integrar el acto administrativo.

Se comprende aquí todos los elementos que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa.

A diferencia de lo que sucede en el Derecho Privado, la forma en el Derecho Administrativo tiene normalmente el carácter de una solemnidad necesaria no sólo para la prueba, sino principalmente para la existencia del acto mismo, y es que en esta última rama del Derecho, el elemento formal constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa.

h) La forma del acto administrativo, aunque puede ser oral, o consistente en actos materiales, normalmente es la forma escrita y llega a ser hasta una garantía constitucional cuando el acto implica privación o afectación de un derecho o imposición de una obligación.

El principal efecto del acto administrativo consiste en generar, modificar o extinguir una situación jurídica individual o condicional para un caso particular el nacimiento, modificación o extinción de una situación jurídica general

El acto administrativo además de crear relaciones entre el Poder Público y el particular, origina derechos que entran al patrimonio del mismo particular y que pueden, en consecuencia ser objetos de contratos y otros actos civiles.

En el Derecho Administrativo, el Estado realiza actos que tienden a la satisfacción de necesidades colectivas, y difícilmente podrían llegarse a conseguir ese fin si se exigieran que los actos a él encomendados no pudieran oponerse a todos los miembros de la colectividad, estén o no representados en el momento de la realización del acto.

5. Los derechos y obligaciones de los particulares frente al Estado.

Cuando surge el Estado de Derecho, con el cual se transforma al individuo en sujeto de poder a sujeto de derecho, al someter la actuación del Estado a un régimen jurídico y proteger los derechos subjetivos de los gobernados.

Cuando en una relación de derechos y obligaciones, uno de los sujetos es la Administración Pública, se le denomina jurídico-administrativa. Pero tendrá tal carácter cuando esos derechos y obligaciones estén regulados bajo un régimen de derecho administrativo.

Como consecuencia del reconocimiento de la existencia de la relación jurídico-administrativa, surge la noción de derecho subjetivo.

De lo que resulta que el Estado tiene una serie de derechos subjetivos que pueden ser oponibles a los gobernados y que como derechos públicos subjetivos de éste, traen aparejados obligaciones para los particulares; sin embargo, de la facultad del Estado de exigir el cumplimiento de una obligación, existen a favor de los gobernados una serie de protecciones consideradas como límites a la facultad de aquél, las que a su vez se constituyen como derechos públicos subjetivos de los gobernados.⁶⁶

Antes del advenimiento del Estado de derecho, se consideraba como una cuestión dada la de que el Estado, por su carácter soberano, no podría ligarse con los particulares a través de una relación de naturaleza jurídica; entre aquél y sus súbditos sólo podrían darse relaciones de poder.⁶⁷

⁶⁶ Delgadillo Lucero, *Elementos de Derecho Administrativo* 2º Curso, Edt. Limusa, 1996, México, p. 125-130

⁶⁷ Entrena Cuesta, Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, p. 166

La relación jurídica que surge entre el estado y los gobernados, tiene en sus extremos a un ente público ejerciendo la función administrativa generando derechos y obligaciones recíprocas para las partes.

Los derechos que integran la relación jurídico-administrativa reciben el nombre de derechos públicos subjetivos en razón de la naturaleza de la relación, puesto que siempre participará en ella un ente público, regulado por normas de derecho público.

Estos derechos y obligaciones han sido clasificados por la doctrina a partir de diversos criterios, sin que a la fecha exista consenso.

Los derechos públicos subjetivos pueden derivarse de la Constitución o de la ley, de actos administrativos y de contratos administrativos. En el primer caso, los derechos surgen sin que sea necesaria la ejecución de un acto jurídico, pues ellos existen en forma directa e inmediata, es decir, su existencia opera *ipso jure*. En el segundo caso, la existencia de los derechos depende de la actuación de la autoridad, que de manera unilateral determinan una situación jurídica concreta e individualizada. Finalmente en el tercero surgen del acuerdo de voluntades de las partes; no basta que los derechos y obligaciones surjan por un acto o contrato, tales derechos dependen de que la ley autorice al órgano administrativo su creación

Para el Estado, los derechos subjetivos se exteriorizan mediante actos de poder como forma del ejercicio de su competencia, de la cual resultan:

a) Derechos personales, son aquellos relativos a la específica capacidad y eficacia jurídica de los actos del estado, como son el derecho al nombre y demás signos distintivos.

b) Derechos prestacionales, que a su vez se pueden dividir en: derechos a prestaciones positivas, como son de cosas, de créditos, tributos, servicios, etc., por parte de los gobernados y derechos a prestaciones negativas como son: observancia de prohibiciones y limitaciones a los derechos de los administrados.

c) Derechos funcionales son los relativos a la prestación de los servicios públicos.

d) Derechos públicos reales, son aquellos derivados de los bienes del dominio del Estado y de las limitaciones y restricciones a los bienes propiedad privada de los particulares, dictados con base en el interés público.

Respecto a los derechos de los gobernados son: la libertad de trabajo, de industria, de asociación de comercio, de culto, de educación, de tránsito, etc. los cuales se agrupan bajo el nombre de libertades públicas.

Por último el acuerdo de voluntades que efectúan los órganos administrativos y los particulares, a través de los contratos administrativos dan lugar a derechos y obligaciones de las partes contratantes, como los derivados de los contratos de suministro y los contratos de obras, que regulan sus leyes específicas.

Existe otro grupo de derechos a favor de los particulares denominados derechos públicos, los cuales por su contenido se separan en los siguientes grupos:

1. Derechos de libertad, llamados también derechos del hombre y derechos o libertades individuales.

Son aquéllos que constituyen una obligación del Estado hacia los particulares, de abstenerse de cualquier acto que la obstruya; no existe por sí sola es necesario que el individuo tenga el poder de exigir su respeto.

2. **Derechos sociales**, son aquellos en virtud de los cuales se reciben del Estado prestaciones o beneficios creados a favor de clases sociales que se encuentran en condiciones desfavorables en la lucha económica y que protegen y dan seguridad al individuo en sus relaciones de trabajo y en su situación económica, física intelectual y moral.
3. **Derechos políticos**, son poderes de los individuos, en su carácter de miembros del Estado, con una calidad especial, la de los ciudadanos, para intervenir en las funciones públicas o para participar en la formación de la voluntad del Estado, bien sea contribuyendo a la creación de los órganos de éste, bien fungiendo como Titulares de dichos órganos.
4. **Derechos administrativos**, tienen un contenido positivo, consistente en poder exigir del Estado las prestaciones establecidas por las leyes.

Existe una máxima que dice que un individuo, dentro del orden jurídico, puede hacer todo, con excepción de lo que la ley le prohíbe.

Asimismo, dentro de los derechos administrativos, encontramos los siguientes derechos de los particulares:

- a) Derechos de los administrados al funcionamiento de la Administración y a las prestaciones de los servicios administrativos.
- b) Derechos de los administrados a la legalidad de los actos de la Administración.
- c) Derechos de los administrados a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la Administración.

Respecto a las obligaciones de los particulares, éstas se dividen en dos grupos:

- a) Las impuestas directamente por la ley; es de señalar que todos los preceptos de ley, salvo reserva expresa de vigencias, son obligatorios por el solo hecho de su promulgación
- b) Las que derivan de un acto jurídico especial, sin que eso no signifique que tenga su sustento en una ley, en virtud de que está destinada a ser ejecutada.⁸⁸

6. Los derechos y obligaciones de los servidores públicos frente al Estado.

Es de señalar que los servidores públicos desde el momento en que va ocupar el cargo existe una obligación prevista en el artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice “Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.”

Asimismo, la Ley reglamentaria del artículo 123 Constitucional, señala en su artículo 44, que los trabajadores al servicio del estado, tendrán las siguientes obligaciones: Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos; observar buenas costumbres dentro del servicio; cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo; guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo; evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros; asistir puntualmente a sus labores; no hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia. En caso de incumplimiento a las obligaciones mencionadas anteriormente, el trabajador incurriría en responsabilidad.

⁸⁸ Fraga Gabino, Op. Cit. P.p. 414-419

Existen otros tipos de responsabilidad, tales como la penal, la cual es cometida por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y que se adecuen al tipo establecido en el Código Penal Federal, La responsabilidad penal constituye el deber jurídico de los servidores públicos sufrir la pena, que recae sobre quien ha cometido un delito, esto es, una acción o omisión típica, antijurídica y culpable. Durante largo tiempo, se tuvo por "responsable" a quien era capaz de responder de sus actos por haber alcanzado madurez mental y gozar de salud mental. Es manifiesto, sin embargo, que esa capacidad es uno de los extremos, en que reposa la responsabilidad penal por un acto típico y antijurídico cometido. Es necesario que para que exista responsabilidad penal, el hecho típico y antijurídico haya sido cometido con dolo o culpa, a lo menos, y que su autor pueda ser tenido por culpable de él. La máxima *nulla poena sine culpa* significa tanto la exclusión de la responsabilidad por el acaso como la de la responsabilidad sin culpabilidad, en el sentido más moderno de esta expresión. La responsabilidad penal nace exclusivamente para quien ha cometido el delito, entendiéndose por tal a quien se encuentra en las hipótesis previstas en la ley.⁷⁹

Otro tipo de responsabilidad es la civil, señalando De Cuppis y Carnelutti que es la obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico frente al hecho dañoso, en términos generales se concibe como la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie.

La responsabilidad civil requiere de la concurrencia de los siguientes elementos:

- a) Un hecho ilícito es el daño causado sin justificación alguna, violando los principios de orden y la justicia en los que se sustenta la convivencia social. El artículo 1830 del Código Civil para el Distrito Federal postula el concepto de ilicitud declarando: "Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres".

⁷⁹ Diccionario Jurídico Mexicano, op cit, p 2842.

- b) La existencia de un daño comprende también la privación, de cualquier ganancia lícita que se podría haber obtenido por el cumplimiento de una obligación. En la actualidad se entiende por daño también la lesión a los bienes no valuables en dinero.
- c) Un nexo de causalidad entre el hecho y el daño. El concepto de acto ilícito significa que se ha realizado una conducta dolosa o culposa. Es decir, que el agente ha obrado con intención de causar un daño o éste se ha producido por imprudencia, inadvertencia o falta de atención o de cuidado, o impericia.

Se debe determinar la causa que produjo el daño y si aquella es imputable al demandado, se debe establecer la consistencia de los supuestos necesarios para imputar las consecuencias de derecho que produce un daño injusto.⁹⁰

Es por eso que el que obre contra la ley o las buenas costumbres y cause daño a otra, está obligado a repararlo.

Respecto a los servidores públicos el Estado queda obligado a responder por los daños originados por sus funcionarios en el ejercicio de las tareas que les estén asignadas; tal responsabilidad es solidaria en ilícitos dolorosos y subsidiaria en otros casos, y solamente se hará efectiva contra el estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes suficientes con que responder del daño y perjuicios causados.⁹¹

Un tipo de responsabilidad en que incurren un sector de servidores públicos, es la responsabilidad política, respecto de la que se dice que se impondrá, mediante juicio político, destitución o inhabilitación para desempeñar función pública de cualquier índole, a los siguientes servidores públicos: los senadores y diputados federales, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los

⁹⁰ *Diccionario Jurídico Mexicano*, op cit., p. 2841

⁹¹ MARTINEZ MORALES, Raúl I., op cit., página 74

integrantes de los consejos de la judicatura, los secretarios de estado, los jefes de departamento administrativo, los diputados locales del Distrito Federal, el procurador general de la república, el procurador general de justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y los jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común en el Distrito Federal, los consejeros y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados electorales, los titulares de organismos descentralizados, de empresas de participación estatal mayoritaria y de fideicomisos públicos. Los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia estatales que se indican en el siguiente párrafo, cuando en el desempeño de sus labores incurran en actos u omisiones que vayan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su adecuado despacho.

Serán sometidos a juicio político por violaciones a la constitución y las leyes federales. Sólo durante el desempeño de su encargo y hasta un año después, podrá iniciarse el procedimiento de juicio político contra algún servidor público. Está previsto que las sanciones procedentes con motivo de ese juicio, deban aplicarse en un periodo máximo de un año a partir de iniciado el correspondiente procedimiento. Como se aprecia, la constitución es extensa en lo que se refiere a reglas en materia de responsabilidad política, pero en la práctica su aplicación no ha prosperado mayormente, quedándose en la etapa inicial del procedimiento. Cabe también el comentario acerca de la exclusión del presidente de la república en la lista de los funcionarios que pueden ser sometidos a juicio político.⁹²

Ortiz Soltero de una manera más sintetizada define a la responsabilidad política, como aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran

⁹² MONTSERRAT ORTIZ SOLTERO. *Sergio. op. cit.*, p. 78.

en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales.

El Doctor Delgadillo Gutiérrez apunta: "La precisión de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales quedó a cargo del legislador ordinario, quien en el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos estableció en ocho fracciones los casos correspondientes. Estos son: I.- El ataque a las instituciones democráticas; II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales; IV.- El ataque a la libertad de sufragio; V.- La usurpación de atribuciones; VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicio graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; VII.- Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior, y VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal."

Por último otra categoría de obligaciones que tienen los servidores públicos son las que en caso de incumplimiento originan la responsabilidad administrativa, cuando mediante actos u omisiones contravienen los principios de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, situación regulada en el artículo 113 Constitucional.

Por otra parte cabe aclarar que la Ley Reglamentaria del Título IV Constitucional, denominada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vigente a partir del 14 de marzo del 2002, (Apéndice) en sus artículos 7 y 8 que:

"ARTICULO 7.- Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público."

"ARTICULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

- I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;
- V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- VI.- 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;
- VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;
- VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

- IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;
- X.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.
- XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo 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;

- XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpusita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notonamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

- XIII.- 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 XI.

- XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;
- XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;
- XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;
- XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;
- XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;
- XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos;
- XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;
- XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas."

La máxima para este apartado es que los servidores públicos sólo pueden hacerlo que la ley, les permite y está subordinada al interés general.

Respecto a los derechos que tienen los servidores públicos, encontramos los siguientes:

Un derecho que ha sido ampliamente discutido es la inamovilidad en el empleo, ya que tanto la teoría contractual menciona que no tiene derecho, porque el Estado le puede poner fin en cualquier momento; por el otro lado señalan que por ser una relación unilateral, únicamente el Poder Público puede darla por concluida. Sin embargo, dentro de las dos posiciones, se admite que si hay contrato no puede dejarse en cuanto a su cumplimiento al arbitrio de una de sus partes y si reconocen que es relación unilateral.

En el sistema legal mexicano, se observan tres categorías de disposiciones:

- a) Unas conforme a las cuales el Poder Público puede hacer libremente remociones.
- b) Se fija un término a la duración del cargo.
- c) Las que establecen las causas de remoción, sólo por circunstancias especiales.

Es de destacar que la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, consagra la inamovilidad en el empleo, al establecer que los trabajadores no pueden ser cesados o suspendidos, sino por causa justificada en términos de ley.

Otro derecho es el del ascenso, esto se da debido a que los cargos públicos tienen situaciones diferentes, por estar ubicados en grados, o por los sueldos que perciben, es por eso que en la actualidad se está integrando la base del servicio civil de carrera, que crea la posibilidad de ir en ascenso, y se obtiene el personal más idóneo para el desempeño del cargo.

Tiene derecho a su remuneración que el estado le fija, lo que le da al servidor público una situación material y moral en relación con el empleo, cargo o comisión, que le permita desempeñarse con legalidad, eficiencia, honradez, imparcialidad y lealtad, que asimismo, le retribuye por los servicios que presta.

Además de la anterior, tiene derecho a otras prestaciones previstas en la Ley, dependiendo el cargo y el lugar en donde se desempeñe, que puede ser gastos para alimentación, transporte, etc.

Ayuda en caso de fallecimiento a los familiares, siempre y cuando cumpla con ciertos requisitos.

Es importante precisar que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece de manera obligatoria, los siguientes derechos:

Medicina preventiva; seguro de enfermedades y maternidad, rehabilitación física y mental; de riesgos de trabajo, seguro de jubilación y de retiro por edad y tiempo de servicios; de invalidez; por causa de muerte; por cesantía en edad avanzada; indemnización global; servicios de atención para el bienestar y

desarrollo infantil; arrendamiento o venta de viviendas; préstamos hipotecarios, a mediano, a corto y a largo plazo, servicios turísticos, promociones culturales, etc.

7. La responsabilidad administrativa

Conforme a la actual legislación, se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que vayan en demérito de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben desempeñar sus empleos, cargos o comisiones.

A partir de esos principios, condensados en legalidad y eficiencia, que rigen la función pública, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002), cuya aplicación corresponde básicamente a la Secretaría de Contraloría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en esa ley se determinan las obligaciones de los trabajadores del Estado para un adecuado desempeño de sus labores, así como las sanciones y los procedimientos para aplicarlas en caso de que incurran en actos u omisiones previstas por dicha ley como infracciones.

La Constitución Política Federal señala que las sanciones, además de las indicadas en las leyes, serán suspensión, destitución, inhabilitación y multas (sanciones económicas); las multas habrán de establecerse conforme al beneficio económico logrado por el responsable y con los daños y perjuicios causados por su conducta u omisión; en todo caso, no podrán ir más allá de tres veces el beneficio logrado o de los daños y perjuicios originados.

El constituyente dejó al texto legal señalar los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, en los cuales deberá tenerse en consideración la índole y las consecuencias de la infracción.

Las sanciones por infracciones administrativas, previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, son: amonestación privada o pública; suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año; destitución del puesto; sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, las cuales se impondrán tomando en cuenta la gravedad de la falta y demás elementos que deben valorarse para el ejercicio de facultades discrecionales.

En el mecanismo de control de la administración pública federal, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como Dependencia globalizadora tiene a los Titulares de las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades quienes dependen jerárquica y funcionalmente de ésta.

Una vez detectada la irregularidad en las tareas de un servidor público, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo procederá a sancionar el acto u omisión, o hacer la denuncia correspondiente si el ilícito no es de su incumbencia. Las decisiones de esa dependencia pueden ser impugnadas mediante recurso administrativo o el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Para Ortiz Soltero, la responsabilidad administrativa es aquella en la incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativo que previenen las 24 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (hoy artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).

Las obligaciones contenidas en este dispositivo tienen como propósito salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad, economía

y eficiencia que se tutelan en el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el caso de la responsabilidad administrativa, la identificación de las conductas infractoras no debe limitarse a la ley reglamentaria, en virtud de que podemos encontrar un sinnúmero de disposiciones, reglamentos y acuerdos que fijan obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos de las dependencias o entidades, como por ejemplo la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que, para efectos de responsabilidad administrativa, es considerada como una dependencia centralizada del Poder Ejecutivo Federal y por ende los servidores públicos adscritos a ella son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades, y sin embargo, su ley orgánica no sólo establece obligaciones específicas para ciertos funcionarios y empleados de confianza, sino que también los sujeta a un procedimiento especial de carácter administrativo previsto en ese mismo ordenamiento.⁹³

En virtud de que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos constituye la parte medular del presente estudio, su análisis se realizará en el curso de los capítulos posteriores, por lo que aquí sólo dejaremos enunciado que ésta se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública.

El ejercicio de la función administrativa conlleva la existencia de facultades otorgadas en favor de los órganos de la administración, con el fin de que el estado pueda cumplir con sus fines; un instrumento importante es la facultad de imponer sanciones por irregularidades administrativas; la cual encuentra su sustento constitucional en los artículos 108, 109, fracción III y 113 de la Carta Fundamental, por lo que tenemos que la sanción administrativa es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la

⁹³ MONTERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio, *op. cit.*, p.p 112-113

existencia de un acto ilícito que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo.

8. La sanción administrativa

Como ya se razonó en el capítulo de conceptos el estudio del término sanción administrativa, en este apartado sólo retomaremos los aspectos más importantes.

El daño que se causa por la infracción o ilícito administrativo a la administración, a la colectividad, a los individuos o al interés general tutelados por la ley, tiene como consecuencia la sanción administrativa.⁹⁴

Por último, cabe señalar que la facultad sancionadora comprende la correctiva y la disciplinaria. La primera se refiere a la facultad que tiene la administración para sancionar el incumplimiento de los deberes genéricos que los individuos tienen frente al Estado, por su sola condición de gobernados, es decir, por su situación general de sumisión. En cambio, en la segunda la facultad sancionadora se ejerce sobre aquellos individuos que se encuentran sometidos a una relación especial de sumisión, como son: los servidores públicos, los alumnos de un establecimiento público docente o los profesionistas agrupados corporativamente en un colegio oficial (abogados, contadores, médicos, etc.).

Es el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad.

La aplicación de una pena por contravención a la ley, es decir, el ilícito en general. El castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de

⁹⁴ Diccionario Jurídico Mexicano - Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa-UNAM p. p. 2872-2873)

los ordenamientos administrativos pretendiéndose, por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad.

”

La doctrina por su parte denomina a la sanción administrativa como contravenciones o faltas, que procede por la violación a la disposición legal, por no hacer lo que en ella se ordena o hacer lo que prohíbe. Estas conductas se establecen en las leyes y en los reglamentos de policía y buen gobierno y, generalmente, se sancionan por la autoridad administrativa, a través de un procedimiento que en cada una de las leyes se regula.

Las autoridades administrativas están obligadas a agotar el procedimiento previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para imponer sanciones administrativas.

” Acosta Romero, Miguel, *Op.cit.* p. 860

COMPLICACIONES LEGALES

A) PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES

En este capítulo analizaremos las diferentes etapas del procedimiento administrativo disciplinario; por lo que es necesario que precisemos el concepto de la palabra procedimiento, para De Pina Milán, señalaba que la palabra procedimiento se refería a las formalidades procesales, cuyo sinónimo es de enjuiciamiento.⁹⁶

Para el presente estudio el procedimiento administrativo disciplinario es aquel que se describe en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hoy artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual prevé determinadas formalidades, las cuales están precisadas en diferentes etapas, tomando en cuenta que el procedimiento es un conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la relación de los actos jurídicos administrativos, legislativos o judiciales dentro o fuera de juicio, es decir, un acto jurídico del poder ejecutivo fuera del juicio o proceso requerirá cubrir determinadas formalidades o seguir determinado procedimiento administrativo para que tenga plena validez.⁹⁷ Lo anterior se corrobora con lo que dispone el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice: "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades

⁹⁶ COLEGIO DE PROFESORES DE DERECHO PROCEAL, FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM, *Derecho Procesal*, Ed. Harla, México, 1997, p. 159.

⁹⁷ COLEGIO DE PROFESORES DE DERECHO PROCESAL, FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM, *op. cit.*, p.p. 159 y 160.

esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata. En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”

La etapa de investigación puede iniciar mediante una queja o denuncia, una auditoría, cuyo fundamento jurídico está regulado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en sus artículos 49, 57 y 62, que establecían:

“Artículo 49.- En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia”.

Artículo 57.- Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia o entidad los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

La contraloría interna de la dependencia o entidad determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes.

El superior jerárquico de la dependencia o entidad respectiva enviará a la Secretaría copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba, directamente, conocer el caso o participar en las investigaciones.

Artículo 62.- Si de las investigaciones y auditorías que realice la Secretaría apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la contraloría interna de la dependencia correspondiente o al coordinador sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia. Si se trata de responsabilidad mayor cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría, esta se abocará directamente al asunto informando de ello al Titular de la dependencia y a la contraloría interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades.”

En la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se contempla en los artículos 10, 11 y 20:

Artículo 8º , fracción XVIII.- “Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

Artículo 10: En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

Artículo 20.- Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas.

La Secretaría o el contralor interno podrán comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a través de operativos específicos de verificación, en los que participen en su caso los particulares que reúnan los requisitos que aquélla establezca.”

De la cita a los artículos anteriores podemos concluir que el procedimiento de responsabilidades puede iniciarse por varias circunstancias:

- a) Quejas y denuncias de cualquier interesado;
- b) Denuncias de los servidores públicos por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, de actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público.
- c) Investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos
- d) Operativos específicos de verificación.

1. Investigación

La etapa de investigación en materia de servidores públicos está prevista en el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el artículo 47 fracción IV, inciso c), numeral 1 que establece que "Los titulares de las áreas de Quejas coadyuvarán en la recepción de quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, llevando a cabo las investigaciones conducentes para efectos de su integración, así como captar y gestionar las peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía, y dar cumplimiento a los lineamientos y criterios técnicos que emita la Secretaría en materia de atención ciudadana; por lo anterior, se observa que el único facultado para encabezar esta etapa es el Titular del Área de Quejas del Órgano Interno de Control, quien realizará las diligencias necesarias para esclarecer los hechos de que tienen conocimiento a través de las quejas, denuncias, o auditorías que se practiquen, ya sea comprobándolos, o aclarándolos

En esta etapa, como lo señala Sergio Montserrat Ortiz Soltero, se debe precisar la existencia de la conducta irregular y la capacidad del órgano administrativo para plantear jurídicamente la responsabilidad de que se trata.⁹⁸ Asimismo, en prevención de los principios de seguridad y certeza jurídica, se deberá de dejar constancias de las diligencias y actuaciones practicadas durante este fase, en términos del artículo 23, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Uno de los principales problemas que se presentan es que al concedérseles a los Titulares de las Áreas de Quejas, la facultad tan amplia para realizar las investigaciones tendientes a comprobar la presunta responsabilidad de los servidores públicos, no se agotan todas las líneas de investigación, por la necesidad de concluir el asunto en los términos previstos por la Secretaría de Contraloría y

⁹⁸ MONTSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio, *op.cit.*, página 149.

Desarrollo Administrativo y con un expediente integrado muy endeble se remite al área competente para el inicio del procedimiento disciplinario correspondiente; situación que repercute muchas veces en los Tribunales, ya que el acto de autoridad no está debidamente motivado; otro aspecto importante es que algunas veces la queja o denuncia fue en tal sentido y al momento de realizar las investigaciones pertinentes, se determina otra conducta irregular, dejando el procedimiento viciado, al no estar debidamente motivado y sin que se concluya de fondo el asunto planteado en la auditoría, queja o denuncia ciudadana.

2. Instrucción

Una vez realizada las investigaciones correspondientes, el Titular del Área de Quejas procede en términos del artículo 47, fracción IV, inciso c), numeral 2 a turnar al Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control, las quejas y denuncias respectivas y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución

Es así que el Titular del Área de Responsabilidades procederá a citar al presunto responsable e iniciar e instruir el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar, de conformidad con el artículo 47, fracción IV, inciso a) numeral 1 del mencionado Reglamento, siguiendo las formalidades señaladas en el artículo 21 de la la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

3. Citatorio

En el citatorio se le hará saber al inculcado que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad

ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

En el caso de que hecha la notificación para audiencia de ley, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan. Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles; éste derecho no puede ser renunciable a voluntad del presunto responsable; amén de la Tesis III-TASR-XV-256, sostenida durante la Tercera Época, por la Sala Regional Sureste, misma que aparece consultable en la Revista del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, Año VIII, No. 87, marzo de 1995; página 45; cuyo rubro y contenido son los siguientes:

“PROCEDIMIENTO.- LAS FORMALIDADES QUE LO CONSTITUYEN NO SON RENUNCIABLES A VOLUNTAD DEL AFECTADO.- De conformidad con el artículo 64 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para imponer sanciones administrativas, se debe seguir el procedimiento que el mismo establece y en su fracción I, se dice que se citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber su responsabilidad, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, y estas formalidades en el procedimiento sancionatorio deben cumplirse estrictamente por parte de la autoridad, ya que se establecen por la ley, a fin de dar al afectado la posibilidad de defenderse, sin que tales formalidades sean renunciables a voluntad del mismo; por lo tanto, si el presunto responsable renuncia ante la autoridad administrativa al término que señala el artículo 64, fracción I de la Ley de la Materna, dicha autoridad deberá hacer caso omiso a tal manifestación y cumplir con el término de ley, ya que de lo contrario se viola en perjuicio del sancionado el artículo 14 Constitucional.”

Juicio No. 255/93/6374/93.- Sentencia de 4 de abril de 1994, por unanimidad de votos.-Magistrada Instructora: Celia López Reynoso.- Secretaria: Lic. Xochitl Adriana Castellanos Valdés.

El citatorio debe ser elaborado cumpliendo estrictamente los requisitos previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que debe estar debidamente fundado y motivado por autoridad competente para ello, deben ser claras las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se cometieron los hechos irregulares que se le atribuyen al servidor público, así como la normatividad que se infringiría en caso de acreditarse los hechos.

Es de destacar que el cumplimiento de dichos requisitos, son con el fin de que para no dejarlo en estado de indefensión tenga la posibilidad de defenderse como a su derecho e intereses le convenga, aportando los elementos que le permitan si es el caso, desvanecer la responsabilidad.

Sobre el particular la Cuarta Sala Regional Metropolitana del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, durante la Tercera Época, emitió la tesis III-PSR-IV-6, que aparece consultable en la Revista del mencionado Tribunal, año I, No. 6, junio de 1988, página 47; que a la letra reza:

“SERVIDORES PÚBLICOS.- EXISTE VIOLACIÓN PROCESAL SI AL CITARSELES A LA AUDIENCIA, NO SE LES DA A CONOCER DETALLADAMENTE LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE LA RESPONSABILIDAD.- En acatamiento al artículo 64 de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, la demandada al citar al servidor público a la audiencia a que se refiere tal precepto, debe darle a conocer detalladamente los hechos que implican todas y cada una de las responsabilidades que motivan su sanción a fin de que esté en posibilidad de oponer en la propia audiencia, las defensas que estime conducentes. Si en el juicio fiscal la demandada no demuestra tal extremo, debe tenerse por configurada la violación procesal prevista por la fracción III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, debiendo la Sala Fiscal abstenerse del estudio del fondo de la cuestión planteada y declarar la nulidad de la

resolución impugnada para el efecto de que la demandada emita una conforme a derecho, en la que previamente haya purgado el vicio en que incurrió.”

Juicio Núms. 5064/87 y 5071/87 Acum.- Sentencia de 16 de mayo de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Margarita Aguirre de Arriaga.- Secretario: Lic. Félix A. Garza Garza.

Asimismo, resulta aplicable por identidad jurídica la jurisprudencia XIV.2o. J/12 emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito, durante la Novena Época, la cual aparece consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, agosto de 1997, página 538; que a la letra dice:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL CUMPLIMIENTO DE TALES REQUISITOS NO SE LIMITA A LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS O QUE PONGAN FIN AL PROCEDIMIENTO. Al establecer el artículo 16 de nuestra Carta Magna que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de un mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, no alude únicamente a las resoluciones definitivas o que pongan fin a un procedimiento, sino que se refiere, en sentido amplio, a cualquier acto de autoridad en ejercicio de sus funciones, como sería, por ejemplo, la simple contestación recaída a cualquier solicitud del gobernado, a la cual la ley no exime de cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación contenidos en tal precepto constitucional.”

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 155/97. Director de Comunicaciones y Transportes del Estado de Quintana Roo (Quejoso: Roque C. Rodríguez Reyes). 30 de abril de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Amorós Izaguirre. Secretario: Luis Manuel Vera Sosa.

Amparo en revisión 158/97. Director de Comunicaciones y Transportes del Estado de Quintana Roo (Quejoso: Henry de J. Ortigón Aguilar). 30 de abril de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Amorós Izaguirre. Secretario: Gonzalo Eolo Durán Molina.

Amparo en revisión 161/97. Director de Comunicaciones y Transportes del Estado de Quintana Roo (Quejoso: Cecilio Chumba y Pérez). 30 de abril de 1997. Unanimidad de

votos. Ponente: Fernando Amorós Izaguirre. Secretario: Luis Armando Cortés Escalante.

Amparo en revisión 164/97. Director de Comunicaciones y Transportes del Estado de Quintana Roo (Quejoso: Rubén A. Arcila Castellanos). 30 de abril de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Amorós Izaguirre. Secretario: Gonzalo Eolo Durán Molina.

Amparo en revisión 168/97. Director de Comunicaciones y Transportes del Estado de Quintana Roo (Quejoso: Julio C. Caballero Montero). 30 de abril de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Amorós Izaguirre. Secretario: Luis Manuel Vera Sosa.

Véase: Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo XV-Febrero, tesis XX.302 K, página 123, de rubro: "ACTOS DE MERO TRÁMITE. AUN CUANDO NO SEAN RESOLUCIONES DEFINITIVAS LA RESPONSABLE DEBE CUMPLIR CON LOS REQUISITOS DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN EN LOS."

En la Ley anterior vigente hasta el día 13 de marzo del 2002, respecto a la etapa del citatorio, se encontraba regulada en el artículo 64, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el que encontramos que a diferencia de la actual ley, se tenía que dar vista al Titular de la Dependencia o Entidad, del citatorio para audiencia de ley, a efecto de que designara un representante para que asistiera a la diligencia correspondiente, lo que hacía imperativa la presencia del representante de la Dependencia para que participará en la audiencia de ley, pruebas y alegatos; lo que se contraponía con lo que señalaba el artículo 67 de la citada Ley Federal, ya que lo establecía como una facultad potestativa para que el Titular de la Dependencia o Entidad, designara al representante, pues dicho precepto precisaba: "El titular de la dependencia ... podrá designar un representante que participe en las diligencias. Se dará vista de todas las actuaciones a la dependencia o entidad en la que el presunto responsable presta sus servicios." En razón de lo anterior, y si el representante de la Dependencia o Entidad no acudía a la Audiencia de Ley, no era óbice para suspender dicha diligencia.

4. Audiencia de ley.

La audiencia se deberá de llevar a cabo en el día y hora señalado, ante la presencia del servidor público presunto responsable y la autoridad competente, con las formalidades que todo procedimiento exige, aplicando supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, Así en el caso de que las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, en términos de lo que establece la fracción IV del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Al respecto, el Pleno del entonces Tribunal Fiscal de la Federación durante la Tercera Época, emitió la tesis III-TASS-313, que aparece consultable en la Revista de dicho Tribunal, Año I, No. 6., junio de 1988, página 38; que a la letra reza:

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

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

En el mismo sentido, la Tercera Sala Regional Metropolitana del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, pronunció durante la Tercera Época, la Tesis III-

PSR-III-12, que aparece consultable en la Revista del Tribunal en mención, Año I, No. 8, agosto de 1988, página 36; que precisa:

“AUDIENCIA DE LEY CELEBRADA EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- En la audiencia de Ley celebrada bien ante la Contraloría de una dependencia en el caso de infracciones que no sean graves, o bien ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en los casos en que se trate de infracciones graves, atentos a las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley en comentario, la autoridad estará obligada, antes de imponer la sanción que estime conveniente, a entrar al estudio de las defensas y excepciones que haga valer el servidor público sancionado y a valorar las pruebas que se aporten oportunamente, pues de lo contrario incurrirá en violaciones de procedimiento que afecten sus defensas y que trascienden el sentido de la resolución impugnada, caso en el cual el Tribunal Fiscal debe anular el acto combatido, para el efecto de que se analicen las mismas valorando las pruebas que se hayan aportado.”

Juicio No. 5743/87.- Sentencia de 14 de abril de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Arnulfo Cárdenas Aguirre.- Secretario: Lic. Jorge Rojas Yañez.

Si en la audiencia de ley, el presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se procederá de conformidad con lo dispuesto por su diverso 31, a que de manera inmediata se dicte resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al servidor público dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños o perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, destitución o inhabilitación.

El Doctor Delgadillo Gutiérrez, sostiene: "Lo importante de esta etapa es que con pleno respeto a las disposiciones legales se prepare el expediente para que la autoridad sancionadora cuente con los elementos de convicción necesarios para emitir su resolución con la debida fundamentación y motivación, por lo que esta etapa resulta equivalente a la del proceso, que se realiza "...para permitir al juez o tribunal, la concentración de todos los datos, elementos, pruebas, afirmaciones y negativas y deducciones de todos los sujetos interesados y terceros, que permitan, como ya se ha dicho, que el juez o tribunal esté en posibilidades de dictar sentencia." 99

Una de las diferencias existentes entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente hasta el 13 de marzo del 2002, con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es que respecto al derecho de audiencia, en la ley anterior, existía la posibilidad de que el presunto responsable en el mismo acto pudiera ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho conviniera, por sí o por medio de un defensor y en la nueva Ley, señala que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen; que en caso de que dejara de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La situación prevista en la Ley anterior, ocasionaba que al citar a algún servidor público de nivel superior, éste no asistía a la audiencia de ley, y por lo tanto no le daba importancia al acto de autoridad, ya que enviaba únicamente a su defensor para cubrir el requisito; por otro lado al efectuarse el ofrecimiento de pruebas y alegatos en el mismo acto, no se retrasa el asunto en cuestión y lo hacía más expedito.

⁹⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *op.cit.*, p.p. 171-172.

Respecto al representante de la Dependencia o Entidad, si bien es cierto acudía para velar por los intereses de la Institución, en algunos casos se convertían en defensores de los inculpados y se olvidaban de su verdadera misión, o en otros casos ya el Titular de la Dependencia o Entidad, ni siquiera se preocupaba por enviar a algún representante.

5. Pruebas y alegatos

Es importante destacar, que una vez concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen; en la inteligencia de que en la misma solamente se ventilarán los supuestos de responsabilidad, conforme a los términos del citatorio; es decir, no se pueden plantear cuestiones que no fueron objeto del mismo.

Es importante advertir que en la Ley anterior la etapa de pruebas y alegatos acontecía en el mismo acto y en esta Ley vigente, concluida la audiencia, se le concede al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen.

6.- Resolución.

Integrado el expediente con los elementos necesarios para permitir que la autoridad se forme una clara convicción de los hechos y desahogadas las pruebas que fueron admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los

efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades.

Es de resaltar que el artículo 16 constitucional fundamento jurídico esencial para este procedimiento administrativo disciplinario exige a las autoridades, que lo instruyen, que además de que ciñan su actuar a una ley, deben reconocer de qué ley se trata, y lo preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo de las propias autoridades; dicho artículo les exige que citen la ley y los preceptos de ella en que se apoyen, ya que se trata de que justifiquen legalmente sus proveídos, de igual manera les exige que señalen las causas materiales o de hecho que hayan dado lugar al acto de autoridad, sin que pueda admitirse que esa motivación consista en expresiones generales o abstractas, sino que siempre deben ser razones y causas concretas.

En la Ley anterior, se establecía que la resolución debía ser dictada en un plazo máximo de treinta días hábiles una vez que hubiesen sido desahogadas las pruebas, y notificarla dentro de las setenta y dos horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante que hubiese sido designado por la Dependencia y al Titular de la misma; sin embargo, dichos plazos no eran preclusivos para la actuación de la autoridad, por lo que no afectaban la legalidad del procedimiento, toda vez que no preveía la consecuencia legal de su incumplimiento, y en todo caso sólo servirían para determinar la eficiencia de quienes tienen a su cargo el desarrollo del procedimiento, ya que sino justificaban el retraso de su actuación,

incumplirían la obligación de diligencia que establecía en ese entonces la fracción I del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El tipo de resoluciones que se pueden emitir son las resoluciones sancionadoras, para lo cual debieron haber seguido el procedimiento descrito en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a efecto de que su pronunciamiento no sea decretado ilegal por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que el Pleno de dicho Tribunal, sostuvo la tesis III-PSS-361, que aparece consultable en su Revista, Año VII, No. 78, junio de 1994, página 13; que a la letra reza:

“SANCIONES ADMINISTRATIVAS.- LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, DEBE OBSERVAR EL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LA LEY DE LA MATERIA PARA SU IMPOSICIÓN.- De acuerdo con lo previsto en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Secretaría, impondrá las sanciones administrativas a que se refiere el Capítulo Segundo de la citada Ley, mediante el procedimiento establecido en dicho numeral, en el que fundamentalmente se otorga la garantía de audiencia y defensa legal al presunto responsable en relación con las responsabilidades que se le imputen, en esa virtud si la Secretaría impone sanciones administrativas sin haber observado el procedimiento legal mencionado, apoyándose tan solo en un procedimiento de investigación interno de alguna otra Dependencia de la Administración Pública Federal, dichas sanciones son ilegales por estar viciadas de origen, por lo que en el juicio de nulidad en que se impugnen deberán ser declaradas nulas.”

Juicio Atrayente No. 107/93/1643/93.- Resuelto en sesión de 3 de junio de 1994, por mayoría de 5 votos a favor y 2 en contra.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. Irma Flores Martínez.

Ahora bien, en el supuesto de que una vez que se agota el procedimiento, existan elementos suficientes que acrediten la responsabilidad del infractor, en términos de lo que señala la parte final del artículo 8º de la Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que dice: "... El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan...", la autoridad que conoce del asunto procederá a imponer una o algunas de las sanciones previstas en el diverso 13, que son: amonestación privada o pública; suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año; destitución del puesto; sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Es importante destacar que en algunos casos se presenta que la Autoridad decide imponer las sanciones administrativas de Destitución e inhabilitación y sanción económica; tal situación es válida y no se acredita la duplicidad de sanción, como incluso lo sostuvo la Primera Sala Regional Noroeste (Cd. Obregón) del entonces Tribunal Fiscal de la Federación en la tesis III-TASR-VII-541, que aparece consultable en la Revista de dicho Tribunal, Año X, No. 109, enero de 1997, página 65; cuyo tenor literal es el siguiente:

"**DUPLICIDAD DE SANCIÓN.- NO EXISTE.-** Cuando se aplique una sanción administrativa en los términos previstos en las fracciones III y V del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a funcionario público, como es la determinación de una multa económica, así como la suspensión temporal sin goce de sueldo del infractor, en los términos previstos en el referido precepto legal, por tal consecuencia al prever en dicha Ley en comento, las respectivas sanciones, se llega a la conclusión de que no existe tal duplicidad, ni infracción a lo previsto en los artículos 14 y 16 Constitucionales, como lo alude el infractor."

Juicio No. 813/95/5801/95.- Sentencia de 6 de agosto de 1996, por Unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Dora Luz Campos Castañeda.- Secretario Lic. Jesús Ricardo López Corral."

En la anterior ley, respecto a la inhabilitación, si bien la Ley preveía en el artículo 53, lo siguiente: "Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia

de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos"; sin embargo, en dicha Ley, no se señalaba por cuanto tiempo procedería la inhabilitación en aquellos casos en que la conducta irregular no implicara lucro, ni se hubiesen causado daños o perjuicios, así como que tampoco revistiera el carácter de grave, lo cual nos deja una interrogante: ¿Es válido imponer una inhabilitación por un tiempo menor a un año, aunque no se regule en la Ley?; sin embargo, es de considerar que en la Ley vigente a partir del día 14 de marzo del 2002, ya se consideró esta situación, al establecer que cuando no se causen daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación; o bien cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos y que tratándose de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

Una de las innovaciones es que en estas reformas a la Ley, se especifican cuales son consideradas como infracciones graves, siendo éstas, obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8º del ordenamiento legal. Así como que para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia, por otra parte se dice que la

contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

En la ley anterior, un problema que se presentaba es que no se especificaban que conducta eran graves; no obstante que dicho elemento era un parámetro en la inhabilitación, así como para el caso de la figura de la prescripción. En ese orden de ideas, es evidente que para la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no todas las conductas irregulares eran graves; sin embargo, fue omiso el legislador en precisar que conductas son graves y cuales no; lo que quedó al arbitrio del resolutor quien debía considerar y calificar que conducta revestía tal carácter, para justificar una sanción o resolver conforme a la prescripción; aunque no hay que perder de vista que la gravedad es un elemento muy subjetivo.

Al respecto el Pleno del entonces Tribunal Fiscal de la Federación durante la Cuarta Época, pronunció la tesis IV-TASS-6, que aparece consultable en su Revista, Año II, No. 7, febrero de 1999, página 300; cuyo rubro y contenido son:

"MOTIVACIÓN.- INFRACCIONES GRAVES.- El artículo 53, antepenúltimo párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé la aplicación de la sanción administrativa consistente en inhabilitación por un plazo de diez a veinte años para sancionar conductas graves. Ahora bien, a fin de imponer tan importante sanción, es necesario que la autoridad además de fundar debidamente su resolución, motive en forma concreta la gravedad de la infracción, pues sólo en esta forma se dará cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional, por lo que deberá señalar en forma razonada en que consistió la gravedad de la infracción, atendiendo básicamente a las consecuencias que produjo y no a las que teórica e hipotéticamente podría haber producido.

Juicio de Atracción No. 100(14)P-7/98/1511/98.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 4 de noviembre de 1998, por mayoría de 4 votos a favor, 1 con los resolutivos y 2 en contra.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. María Teresa Olmos Jasso.

(Tesis aprobada en sesión de 4 de noviembre de 1998)

Otra problemática que se presentaba en la Ley anterior, es que en materia de imposición de sanciones en materia de responsabilidades de los servidores públicos al emitir una resolución sancionadora, en la que se imponía una sanción económica que derivaba por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el entonces artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con independencia de que el numeral 55 de la misma, establecía claramente en su párrafo primero: "En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados", y por lo cual en su momento todas las sanciones económicas eran de dos tantos del daño, perjuicio o beneficio determinado. Sin embargo, dicha situación fue controvertida, al considerarse que la misma constituía una multa fija, ya que el numeral transcrito no permitía a la autoridad individualizarla; por lo que el Pleno de nuestro Máximo Tribunal pronunció la tesis P. CXL/97 durante la Novena Época, la cual aparece consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, septiembre de 1997, página 207; que a la letra señala:

"SERVIDORES PÚBLICOS, SANCIÓN ECONÓMICA IMPUESTA A LOS. EL ARTÍCULO 55 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES RELATIVA, AL NO FACULTAR A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EL EJERCICIO DEL ARBITRIO PARA INDIVIDUALIZARLA, RESULTA INCONSTITUCIONAL. De conformidad con el artículo 113 constitucional, la sanción económica que prevé, se impone a los servidores públicos de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y por los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, hasta en tres tantos del monto a que asciendan esos trastornos originados por el actuar indebido del infractor, o sea que el Constituyente señaló los elementos a los que la autoridad debe atender para individualizar la sanción, estableciendo como parámetro mínimo el beneficio obtenido o el perjuicio ocasionado y como máximo el

equivalente a tres tantos de ello; luego, si el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que, en el caso de las sanciones económicas a los servidores públicos, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, es inconcuso que contraviene lo dispuesto en el invocado precepto constitucional, en virtud de que no establece reglas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de graduar la cuantía de la sanción, obligando a la autoridad administrativa a aplicarla de manera fija, lo que le impide ejercer la facultad prudente del arbitrio para individualizar y cuantificar el monto de la sanción, provocando la aplicación de ésta a todos por igual, de manera invariable e inflexible.

Amparo directo en revisión 513/96. Miguel Ángel Torres Castañeda. 19 de mayo de 1997. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Gutiérrez y Juan Díaz Romero. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Humberto Benítez Pimienta.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de septiembre en curso, aprobó, con el número CXL/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a ocho de septiembre de mil novecientos noventa y siete.”

“SANCIÓN ECONÓMICA A SERVIDORES PÚBLICOS.- LA AUTORIDAD DEBE CIRCUNSTANCIAR LA ACTUALIZACIÓN DE LOS ELEMENTOS PRECISADOS EN EL ARTÍCULO 54 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS AL IMPONERLA.- Los elementos precisados en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deben ser considerados para la imposición de la sanción económica al servidor público, lo que implica que la autoridad sancionadora debe razonar en forma particular las circunstancias socioeconómicas, el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor, por lo que no resulta suficiente que solamente manifieste haberlas tomado en cuenta, sino que debe señalar de una manera precisa la forma en que se correlacionan las condiciones particulares del infractor y el daño patrimonial causado, de suerte tal que efectivamente la motivación de la pena económica impuesta, contenga un razonamiento en que se particule cuál es, y cómo se actualiza, cada uno de los elementos señalados en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en la persona del infractor, para considerar que la pena impuesta efectivamente corresponde a los actos u omisiones en que incurrió el infractor, y que

por sus condiciones particulares, lo ubican en la hipótesis legal que lo haga acreedor a la sanción que se le impone.

Juicio No. 296/94.- Sentencia de 5 de diciembre de 1996, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Dora Luz Campos Castañeda.- Secretario: Lic. Feliciano Zepeda Barrios.

En esta tesis, firma la Licenciada ROSA ISELA ASTORGA BOJORQUES, en su calidad de Magistrada por Ministerio de Ley, con fundamento en el artículo 5º, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación."

Es importante precisar que un aspecto que no hay que olvidar son los elementos que mencionaba el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que decía que para imponer sanciones, la autoridad deberá tomar en cuenta los elementos siguientes: a) 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; b) Las circunstancias socioeconómicas del servidor público; c) El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; d) Las condiciones exteriores y los medios de ejecución; e) La antigüedad del servicio; f) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y g) El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

A diferencia de la Ley anterior, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 14 de la Ley y a efecto de poder individualizarlas al caso concreto, y tomando en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión, que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, se deben considerar tales elementos: a) la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella; b) las circunstancias socioeconómicas del servidor público; c) el nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;

d) las condiciones exteriores y los medios de ejecución; e) la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y f) el monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones. Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

Sin embargo y no obstante el ánimo del legislador a fin de evitar los problemas que se han suscitado en los juicios que se ventilan en los Tribunales, en la vigente ley, tampoco se precisa en que sentido deben ser considerados dichos elementos, al momento de imponer las sanciones administrativas, dejando al libre arbitrio del juzgador si los considera a favor o en contra del servidor público responsable.

Otro tipo de resoluciones emitidas son las de improcedencia de sanción, las cuales encuentran su fundamento en el artículo 21, fracción III, que dice: "Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes..."; en virtud de haberse acreditado que no hubo incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Una modalidad para resolver sin sanción de conformidad con la anterior ley, era la facultad que se le otorgaba al juzgador en base al artículo 63 de la Ley de la materia, en el sentido de que se podía dejar de sancionar al infractor por una sola vez, cuando lo estimara pertinente, *justificando la causa de la abstención*, siempre y cuando se tratara de hechos que no fueron graves ni constituyeran delito, cuando

lo ameritaran los antecedentes y circunstancias del infractor y que el daño causado por éste, no excediera de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Otro ejemplo de alguna resolución que no amerita sanción administrativa, es aquella en la que opera en beneficio del presunto responsable la figura de la prescripción que tutela el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, considerando que el ejercicio de la facultad disciplinaria de la autoridad administrativa se encuentra sujeta a un plazo, y en caso de que no se ejerza en ese tiempo la ley declara extinguido su derecho. La extinción de esta facultad constituye la prescripción, en la que en su actual reforma la contempla de la siguiente manera:

ARTICULO 34.- Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.

La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.

El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños o perjuicios prescribirá en dos años, contados a partir de la notificación de la

resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

Del análisis al ordenamiento anterior, podemos señalar que los plazos empiezan a correr el día siguiente a la realización de los hechos ilícitos, o a su cesación en caso de infracciones continuas, y no a partir de que la autoridad termine sus investigaciones. Al respecto el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sostuvo durante la Octava Época la tesis I.1o.A.226 A, que aparece consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XV-II, febrero de 1995, página 526; que a la letra dice:

“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, SANCIONES POR. EL PLAZO PARA SU IMPOSICIÓN, CONFORME A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, NO PUEDE COMPUTARSE A PARTIR DE QUE CONCLUYAN LAS INVESTIGACIONES CORRESPONDIENTES. El artículo 78, fracciones I y II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé el término para que opere la prescripción para la imposición de sanciones que la propia ley establece, el cual se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en responsabilidad, o en su caso, a partir del momento en que hubiese cesado si fue de carácter continuo; sin embargo, como el precepto en cita no hace ninguna mención especial en el sentido de que el plazo para la prescripción de la imposición de sanciones que la ley prevé se deba contar a partir del día siguiente al en que concluyan las investigaciones que lleven a determinar que el servidor público incurrió en responsabilidad administrativa, no debe tomarse en cuenta la conclusión de las citadas investigaciones para efectos del cómputo respectivo.”

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 201/93. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. 31 de marzo de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Aristeo Martínez Cruz.”

Asimismo, es de considerar lo que el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito durante la Novena Época pronunció en su tesis I.4o.A.7 A, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, junio de 1995, página 500; que a la letra precisa:

"PRESCRIPCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. DEBE CONSIDERARSE LA GRAVEDAD DEL ACTO IMPUTADO AL SERVIDOR PÚBLICO PARA ESTABLECERLA. El último párrafo del artículo 114 constitucional, dispone: "... La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años." Ahora bien, la gravedad a que alude el precepto en cita se refiere a la importancia que reviste el incumplimiento de las disposiciones que en el ejercicio de sus funciones el servidor público debe observar y que no siempre implicará un beneficio o daño económico, como en el caso en que un representante social exceda el término constitucional para consignar a los presuntos responsables de una conducta delictiva, comportamiento que implica violación a los derechos humanos, y que debe considerarse grave para el efecto de imponer la sanción correspondiente, al servidor público, debiendo entonces contarse el término de tres años previsto, tanto en aquel artículo, como en la fracción II del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para que opere la prescripción de la responsabilidad.

Revisión fiscal 154/95. Director General Jurídico de la Procuraduría General de la República. (Rafael Quintanilla Cedillo). 8 de marzo de 1995. Unanimidad de votos.
Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Emilio Hassey Domínguez."

En la anterior ley, la figura de la prescripción se regulaba en el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en dos fracciones las cuales se diferenciaban principalmente en razón del elemento económico de la infracción.

“ARTÍCULO 78.- Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

I.- Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y

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 administrativa que haya declarado cometido la falta administrativa.

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

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

De una interpretación literal al numeral transcrito, podríamos señalar que en lo que hace a la regulación de la prescripción se planteaba el problema de que los plazos para el ejercicio de la facultad disciplinaria se diferencian solamente en razón de la cuantía de la infracción, sin considerar otros elementos significativos que pudieran determinar la gravedad del ilícito, aunque no contuvieran un contenido económico, ya que conforme a la fracción I del artículo en comento, el procedimiento para la imposición de la sanción tendría que iniciarse dentro del año siguiente a la comisión de la infracción, cuando estamos frente a las de naturaleza instantánea, pero si se tratara de las infracciones de carácter continuo, el plazo debería computarse a partir del momento en que la misma hubiere cesado; es por eso que consideró que el punto de vista económico como único elemento para el establecimiento de los plazos de la prescripción, resulta inadecuado porque

sólo puede incluir infracciones en que se hayan causado daños o hayan generado beneficios económicos al servidor público infractor, con lo cual se dejan de considerar otras violaciones a las obligaciones que imponía la Ley de la materia, que sin tener un contenido económico pudieran llegar a vulnerar valores fundamentales, como la lealtad, la eficiencia, la imparcialidad y la eficacia, y no obstante de ello, la facultad para imponer las sanciones correspondientes se extinguiría en un año, a partir de la realización de los hechos constitutivos de la infracción.

Lo adecuado sería que la diferencia de plazos se estableciera de acuerdo con la gravedad de la infracción, pero plasmado en la propia Ley de la materia; la cual debería ser determinada tomando en cuenta el dolo, la mala fe, la reincidencia, la cuantía y la trascendencia de la conducta infractora en el ejercicio de la función pública, pues como ya lo mencionamos no existía texto legal en la regulación correspondiente, que nos permitiera crear certeza jurídica sobre que conductas podían ser consideradas graves.

Lo anterior a nuestro juicio, no es óbice para que la autoridad considere la gravedad para determinar si han prescrito o no sus facultades, ya que una interpretación literal al artículo 78 de la Ley de la materia, nos podría llevar a señalar que todas aquellas conductas en las que no se ocasionó un daño ni se obtuvo un beneficio, prescribirían en tres años con independencia de la naturaleza de la propia infracción, es decir, sean o no graves, lo que ocasionaría que bajo dicho criterio y dada la ambigüedad de algunas normas, se puede llegar a los extremos de darle un alcance que no tiene, y que en consecuencia no previó el legislador, amén de que se tenga que recurrir a otros métodos de interpretación, como es el caso del histórico, para conocer cual es el significado del precepto a través de la Exposición de Motivos.

Por lo que si consideramos que el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fue reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1992, para quedar como actualmente se conoce, es conveniente que transcribamos lo que se adujo en la Exposición de Motivos en su parte conducente, ya que en ella se asentó:

"... Por lo que toca a la figura de la prescripción, se ha considerado conveniente proponer que el plazo de tres meses que actualmente prevé la Ley, sea de un año.

Se propone además, excluir de la fracción I del artículo 78, el supuesto relativo a las faltas cuya responsabilidad no fuera estimable en dinero, pues si bien tales infracciones pudieran no representar un beneficio económico para su autor, si podrían llegar a ser constitutivas de un acto o una omisión que atente, de manera grave, contra los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad o eficiencia que deben observarse en el desempeño de un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Lo expuesto con antelación obedece a lo señalado en el último párrafo del propio numeral 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala: "...La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años"; sin embargo, lamentablemente como ya lo señalamos, el legislador no plasmó dicha situación en la Ley reglamentaria.

7.- Aplicación

Para objeto de nuestro trabajo, la aplicación equivale a la ejecución de la sanción, la cual encuentra su fundamento jurídico en los artículos 16 y 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que establecen:

ARTÍCULO 16.- Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:

I.- La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato;

II.- La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente;

III.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y

IV.- Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones

económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del artículo 30 de la Ley.

El incumplimiento a lo dispuesto en este artículo por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.

ARTÍCULO 30.- La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y conforme se disponga en la resolución respectiva.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables.

Un problema que se presentaba en la anterior ley es que derivado de la redacción de los artículos que regulaban dicha etapa, misma que se regulaba de

conformidad con las reglas establecidas en los artículos 56 y 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establecía:

"ARTÍCULO 56.- Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

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

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

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

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

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

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

ARTÍCULO 75.- La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se

impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerará de orden público.

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

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia."

La redacción de estos dos artículos suscitó una serie de controversias, ya que en el caso del primero, se confundía la imposición de la sanción, con su aplicación, pues surgen varias contradicciones a raíz de lo que prevé la fracción VI, al establecer como competencia de la Contraloría Interna de la Dependencia el de la aplicación de la sanción económica, cuando la misma era llevada por las áreas competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Administradoras Locales de Recaudación), ya que como bien prevé el numeral 75 *in fine*, las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, que se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución. Sin embargo, esto tipo de lagunas y absurdos legales, surgen por la manera irresponsable en que el Legislador utilizó los términos de imponer y aplicar en la Ley de la materia, ya que de la lectura de algunos artículos se desprende como si fueran sinónimos (artículo 55), y a su vez se contradicen.

Si bien pudiera llegarse a pensar que la aplicación y la sanción son empleados como sinónimos en la Ley; sin embargo, basta señalar lo que prevé la propia fracción V del numeral 56 en análisis, que establece que la inhabilitación se aplica por resolución que dicte la autoridad competente, es decir, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a través de sus autoridades competentes,

y la sanción se aplica en todo el Sector Público Federal, en específico, por el superior jerárquico del servidor público inhabilitado, ya que ésta sanción, de acuerdo a las definiciones que planteamos en el capítulo I de la presente tesis, conlleva a la destitución del empleo, cargo o comisión.

El apercibimiento y la amonestación no presentan problema alguno para su aplicación, ya que con independencia de que el servidor público sea de base o de confianza, la misma se aplica por el superior jerárquico del servidor público sancionado.

Sin embargo, no se corre la misma suerte con la ejecución de la suspensión, así como de la destitución, ya que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se ocupa de hacer la diferenciación de servidores públicos de base y de confianza, amén que para ejecutar alguna de las mencionadas sanciones a alguno de los primeros, necesariamente nos tendríamos que remitir a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, en específico para la destitución, a lo que señala el numeral 46 de la misma, a efecto de que se demande ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el cese del trabajador de base, considerando lo que señala el artículo 46 de la referida Ley, que literalmente reza: "Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

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

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

III. Por muerte del trabajador;

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

V. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes: a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio; b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada; c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo; d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo; e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo; f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren; g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores; h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante; i) Por falta comprobada de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva; j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria. En los casos a que se refiere esta fracción, el Jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el Titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente; pero si éste no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e), y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento ante

el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

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

El problema que aquí se suscita, es que si el legislativo previó la circunstancia antes señalada, también debió de haber previsto reformar el artículo 46 *in fine*, lo cual no hizo, a fin de considerar como causal de cese del trabajador. Lo anterior es así, ya que si bien es cierto la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado regula que ningún trabajador podrá ser cesado sino por causa justa, amén de que una de las causas para que deje de surtir efectos el nombramiento o designación de los trabajadores, es la Resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; también es cierto, que los casos que señala la fracción V del numeral en cita, son muy genéricos, y ninguno de ellos hace alusión a las resoluciones emitidas en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

La circunstancia planteada ha despertado una serie de polémicas, ya que incluso los propios Tribunales han sostenido criterios discrepantes, toda vez que el Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito durante la Novena Época pronunció la tesis IV.20.8 A, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, octubre de 1995, página 649; que a la letra señala:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, LA DESITUCIÓN DE LOS DEBE HACERSE CONFORME A LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y NO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. El artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estatuye en lo conducente: "La ejecución de las sanciones

administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público. Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente." De lo transcrito se advierte que cuando se trata de trabajadores de base, la destitución se sujetará a lo previsto en la ley correspondiente, esto es, a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que es la ley aplicable cuando el trabajador presta sus servicios, con nombramiento de base, en una dependencia del Ejecutivo Federal, y por lo tanto, la relación con sus trabajadores se rige por lo dispuesto en la citada Ley, según lo dispone el artículo 123, apartado B, de la Constitución General de la República y lo de la Ley preindicada.

Amparo directo 515/95. Elizabeth Victoria Avendaño Maranto. 23 de agosto de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Leandro Fernández Castillo. Secretario: Juan Antonio Ramos Padilla."

Por otra parte, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, durante la Octava Época, pronunció la tesis jurisprudencial 1.6o.T. J/25, que aparece consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo 75, marzo de 1994, página 39; que a la letra reza:

"TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE INCOMPETENCIA DEL, PARA CONOCER DE DESTITUCIONES FUNDADAS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Si en el juicio laboral el titular demandado se excepcionó argumentando que destituyó al actor con apoyo en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Sala del conocimiento debe verificar la veracidad de tal argumento y, una vez comprobado que aquél actuó, al emitir la destitución, no como patrón, en forma análoga a un particular, sino como ente soberano con facultades, entre otras, de poder disciplinario y sancionó al actor en su calidad de servidor público por incurrir en responsabilidades en el desempeño de sus funciones, la autoridad responsable está obligada a abstenerse de resolver el fondo del asunto y nulificar el acto, ya que el citado ordenamiento legal establece los recursos y medios de impugnación y las autoridades competentes para conocer de ellos, ya que en sus artículos 70 y 71 se prevé el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación y el recurso de revocación ante la propia autoridad que haya impuesto la

sanción; por lo anterior, debe concluirse que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, carece de competencia para invalidar la mencionada destitución.”

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 12036/92. Secretario de Hacienda y Crédito Público. 7 de enero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: J. Refugio Gallegos Baeza. Secretaria: María Eugenia Olascuaga García.

Amparo directo 1498/93. Secretario de Hacienda y Crédito Público. 15 de abril de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: María del Rosario Mota Cienfuegos. Secretario: Félix Arnulfo Flores Rocha.

Amparo directo 8636/93. Secretario de Gobernación. 25 de noviembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: J. Refugio Gallegos Baeza. Secretaria: María Eugenia Olascuaga García.

Amparo directo 10466/93. Secretario de Gobernación. 7 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Pichardo Blake. Secretaria: María Marcela Ramírez Cerrillo.

Amparo directo 10836/93. Secretario de Hacienda y Crédito Público. 15 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Pichardo Blake.”

En cambio la Primera Sección de la Sala Superior del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, pronunció durante la Cuarta Época, la tesis IV-TA-1aS-3, consultable en la revista de dicho Tribunal, Año I, No. 2, septiembre de 1998, página 227; cuyo rubro y contenido son del tenor literal siguiente:

“TRABAJADORES DE BASE - SU DESTITUCIÓN EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ESTÁ SUJETA A LO ESTABLECIDO POR LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.- Si bien es cierto que tanto los trabajadores de confianza como los de base son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tratándose de trabajadores de base, la aplicación de la sanción consistente en

la destitución de su empleo, cargo o comisión, prevista en el artículo 56, fracción II, de la ley invocada, por disposición expresa de lo preceptuado en el segundo párrafo de su artículo 75, se sujetará a lo previsto en la ley correspondiente, lo que hace entender que será de acuerdo a los procedimientos establecidos en la ley de la materia, es decir, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que en su artículo 46 prevé como requisito la existencia de una resolución jurisdiccional del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; ello no obstante el alegato de la autoridad en el sentido de que la determinación de la sanción de destitución es un acto meramente declarativo y no de ejecución, el que en su caso sí requiere tomar en cuenta la condición del trabajador y el agotamiento previo del procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, puesto que tal declaración en sí misma surte efectos plenos, en tanto implica dar por terminado el nombramiento y el encargo del servidor público, sin que se haga necesario para su eficacia un acto ejecutivo ulterior. "

Recurso de Apelación No. 100(A)-1-1580/97/6956/96.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 17 de marzo de 1998, por mayoría de 3 votos a favor y 1 en contra.- Magistrada Ponente: Ma. del Consuelo Villalobos Ortiz.- Secretaria: Lic. María de Lourdes Vázquez Galicia.
(Tesis aprobada en sesión privada de 30 de abril de 1998)

El criterio antes señalado, no ha sido exclusivo de Tribunales Administrativos, pues es el caso que durante la Octava Época el Octavo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito pronunció la tesis I.8o.T.11 L, que aparece consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XV-II, febrero de 1995, página 585; que a la letra señala:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. CESE EN CUMPLIMIENTO DE SANCIÓN POR FALTAS ADMINISTRATIVAS FUNDADA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Para cesar a un trabajador al servicio del Estado por haber sido sancionado con la destitución del puesto, por faltas administrativas en términos del artículo 53, fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es necesario que el superior jerárquico del trabajador demande la autorización del cese ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, de acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por disposición expresa del diverso artículo 56 de aquella ley.

Amparo directo 985/94. Titular del Servicio Postal Mexicano. 27 de enero de 1995.
Unanimidad de votos. Ponente: Catalina Pérez Bárcenas. Secretaria: Ma. Catalina de la Rosa Ortega.”

Otro aspecto que ha suscitado controversia entre los diferentes Juzgados de Distrito, bajo el régimen de la Ley anterior de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es lo que señalaba el primer párrafo del artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que precisaba: “La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución...”. Lo anterior es así, ya que tal precepto había sido interpretado erróneamente por algunos servidores públicos sancionados, ya que cuando se les quiere ejecutar la sanción por parte de la autoridad competente, promueven amparo indirecto aduciendo como punto fáctico de sus agravios que no se les puede ejecutar la misma, toda vez que la resolución que de ella dimanó no se encuentra firme, por estar *sub judice* ante la propia autoridad (recurso de revocación) o en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (juicio de nulidad), por lo que a criterio de los quejosos se vulneraba su garantía de audiencia.

Sin embargo, no podemos considerar al artículo 75 de manera aislada, ya que el Legislador si previó que se pudieran ejecutar las sanciones antes de que la Resolución que de ella derivara se encontrara firme, toda vez que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 72 y en la vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 27, se establecieron los requisitos para suspender la ejecución de la sanción cuando se interpone el recurso de revocación por parte del servidor público afectado, es decir, el Legislador consideró diversos elementos que debían existir para que procediera o no dicha suspensión. Asimismo, al interponer el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se puede solicitar también la suspensión (artículo 208 bis del Código Fiscal de la

Federación); siendo importante destacar en cuanto a este aspecto que quedará al arbitrio de quien conozca del asunto (Autoridad sancionadora o Sala del Tribunal) el de decretar o no la suspensión solicitada.

Otra circunstancia que denota la posibilidad de ejecutar las sanciones administrativas, es lo que señalaba en el numeral 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

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

O como también se regula en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su diverso 28 que dice:

“ En los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnen las resoluciones administrativas dictadas conforme a la Ley, las sentencias firmes que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. En el caso de ser revocada o de que la modificación así lo disponga, se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá otorgar la suspensión cumpliendo los requisitos a que se refiere el artículo anterior.

No procederá la suspensión de la ejecución de las resoluciones administrativas que se impugnen mediante la interposición del recurso o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tratándose de infracciones graves o casos de reincidencia."

De lo anterior se colige que la propia Ley señala el efecto que tienen las sentencias que son impugnadas del hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por las que se declara la nulidad de una resolución administrativa dictada en materia de responsabilidades de los Servidores Públicos que fue materializada, es decir, que fue ejecutada la sanción en ella impuesta; amén que durante la Novena Época el Pleno de nuestro Máximo Tribunal haya pronunciado la tesis aislada P. CLII/2000, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, septiembre de 2000, página 41; que a la letra reza:

"RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 75 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA. AL ESTABLECER QUE LA EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUESTAS EN RESOLUCIÓN FIRME SE LLEVARÁ A CABO DE INMEDIATO, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.- De conformidad con lo dispuesto en la jurisprudencia 47/95 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.", la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 de la Constitución Federal estriba en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo y su debido respeto impone a las autoridades el seguimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, consistentes en la notificación del inicio del mismo y sus consecuencias, el otorgamiento de la posibilidad de ofrecer pruebas y alegar en defensa, y el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. En congruencia con lo anterior, puede afirmarse que el hecho de que el artículo 75 de la

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos disponga que la ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato, no obstante que, en términos de lo previsto en los diversos artículos 70 y 71 del mismo cuerpo legal, contra la resolución que las impuso proceda recurso de revocación ante la propia autoridad o juicio administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, no resulta violatorio de la citada garantía constitucional. Ello es así, por un lado, porque la resolución en la que se imponen las referidas sanciones se dicta conforme a lo establecido en los artículos 64 y 65 de la ley de referencia, después de llevar a cabo un procedimiento en el que se cumplen las formalidades esenciales en mención y, por el otro, la privación de derechos que pudiera sufrir el afectado con motivo de la ejecución de dichas sanciones, impuestas una vez seguido el citado procedimiento, no es definitiva, pues en caso de que lo decidido en el recurso de revocación o en el juicio contencioso administrativo que contra la resolución en que se impuso se promueva le sea favorable, de acuerdo con lo señalado en el artículo 70 de la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, será restituido en el goce de los derechos de que hubiere sido privado por la ejecución de esas sanciones, razón por la cual aun cuando se haya efectuado la ejecución, no quedan sin materia los mencionados medios de defensa.”

Amparo en revisión 86/2000. Jorge García González. 22 de junio de 2000. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy cinco de septiembre en curso, aprobó con el número CLII/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a cinco de septiembre de dos mil.”

Ahora bien, a nuestro parecer si el Legislador estableció que la ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato, en los términos que disponga la resolución; es en razón, de que se puede dar el supuesto que durante la substanciación de los medios de defensa que puede hacer valer el servidor público en contra de la resolución sancionadora, se haya otorgado la suspensión, amén de que la sanción no se puede ejecutar hasta que resuelva el asunto en definitiva, es decir, puede darse el caso de que se

reconozca la validez de la resolución sancionadora en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; siendo que la sentencia respectiva todavía puede ser impugnada por la vía del amparo directo por el servidor público afectado (artículo 158 de la Ley de Amparo), y si es el caso de que se le niegue el amparo y protección de la justicia federal y se haya controvertido la constitucionalidad de una Ley o Reglamento, todavía le asiste como medio de impugnación al quejoso el recurso de revisión (artículo 83 fracción V de la Ley de Amparo).

En síntesis podemos concluir, que existe el mandato legal de que una vez que se encuentre firme el fallo sancionador éste, se debe ejecutar, sin que esto sea óbice, para que la autoridad competente la pueda ejecutar, si es que al sancionado no se le otorgó la suspensión.

8.- Medios de impugnación.

El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como todo sistema jurídico, no estaría completo sin la debida estructuración de los medios de impugnación en contra de la imposición de las sanciones disciplinarias.

Es por eso que el doctor Delgadillo Gutiérrez sostiene: "Se hace indispensable que el funcionario público se encuentre protegido contra las arbitrariedades del superior jerárquico, para lo cual deben otorgársele garantías que le permitan la defensa legítima de sus derechos contra las acusaciones formuladas, en un procedimiento disciplinario de jurisdicción administrativa."¹⁰⁰

Para el maestro Entrena Cuesta considera que "...el conjunto de medios que el Derecho positivo otorga a los administrados para reaccionar contra la actividad ilegal de la Administración y para exigir la indemnización por la lesión que aquella

¹⁰⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *op.cit.*, página 178.

ocasiona en los derechos o intereses de quienes no están obligados a soportar dicha lesión".¹⁰¹

El derecho disciplinario de la función pública prevé dos procedimientos especializados para la defensa de los servidores públicos ante la imposición de sanciones disciplinarias: uno, mediante el recurso de revocación, y el otro, a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en términos de lo que dispone el numeral 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a la letra reza:

ARTÍCULO 25.- Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Del artículo transcrito se observa que la interposición del recurso de revocación o de la demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es optativa, por lo queda al arbitrio del servidor público afectado decidir que vía es la que la más le conviene, amén que en la Tercera Época, la Primera Sala Regional Norte-Centro del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, haya emitido la Tesis III-TASR-VIII-472, que aparece publicada en la Revista de dicho Tribunal, Año VIII, No. 94, octubre de 1995, página 36, cuyo rubro y contenido es el siguiente:

"INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN RELACIÓN CON

¹⁰¹ ENTRENA CUESTA, Rafael, Op.ct., Tomo I, Ed. Tecnos, 1982, página 288.

OTROS PRECEPTOS DE SU CONTEXTO JURÍDICO, PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO ANTE ESTE TRIBUNAL.- Es incorrecto interpretar de manera aislada el mencionado artículo 73, pues se llegaría al extremo de que cualquier resolución administrativa dictada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es impugnante ante este Tribunal, cuando de su interpretación armónica con los artículos 70, 71 y 72 de la propia ley, así como con el 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se arriba a la conclusión lógica de que las resoluciones administrativas que impongan sanciones a los servidores públicos, de las previstas en el artículo 53 que se encuentra en el capítulo que contiene el contexto jurídico en que se ubica el referido artículo 73, son las impugnables ante este Tribunal de acuerdo con el artículo 23 fracción X de su Ley Orgánica, o bien ante la propia autoridad administrativa mediante recurso de revocación, y como en el presente caso la resolución que pretende combatirse no tiene tal naturaleza, entonces no es impugnante ante este Tribunal en los términos descritos, ya que constituye una comunicación interna entre autoridades administrativas, en cuanto a que el servidor público incumplió con la obligación de presentar su declaración de modificación patrimonial, para efectos de la aplicación del artículo 81 de la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el sentido de dejar sin efectos el nombramiento respectivo.”

Juicio No. 967/94 (9426/94).- Sentencia de 10 de agosto de 1995, por unanimidad de votos.- Magistrado Ponente: José Manuel Bravo Hernández.- Secretaria: Lic. Iris Méndez Pérez.”

Asimismo, durante la Octava Época, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, emitió un criterio que aparece en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, Segunda Parte-1, julio a diciembre de 1988, página 322, que señala:

“LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS: RÉGIMEN DE IMPUGNACIÓN DE LAS SANCIONES APLICADAS CON APOYO EN ESE ORDENAMIENTO ARTÍCULOS 70, 71, 73. De conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Federal, son competentes para aplicar sus disposiciones, entre otras autoridades, tanto la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como las diversas dependencias del Ejecutivo Federal.

Atento a ello, cuando un servidor público es sancionado con apoyo en disposiciones de ese ordenamiento, el régimen de impugnación consagrado a su favor ha de variar en función de quién sea la autoridad que haya aplicado la ley en el caso concreto, es decir, si el sujeto de responsabilidad es sancionado directamente por la dependencia a la cual presta sus servicios, su inconformidad ha de ser ventilada, obligatoriamente, a través del recurso administrativo de revocación ante el superior jerárquico y, de no ser satisfecha su pretensión, mediante la acción de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, según lo disponen categóricamente los artículos 70 y 71 del cuerpo normativo ya invocado. Por el contrario, si la conducta del servidor público es sancionada mediante resolución dictada por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, atento al contenido dispositivo del artículo 73 de aquella ley, el inconforme podrá optar, por así estar expresamente señalado, entre agotar o no el mencionado recurso administrativo de revocación ya aludido, o mediante su impugnación en el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, alternativa que no se hace extensiva respecto de la procedencia de este último medio de defensa pues, de una u otra forma, el servidor público afectado se encuentra obligado a acudir ante este último órgano juzgador a deducir sus derechos, de manera previa al ejercicio de la acción constitucional de amparo.”

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1863/88. Flora Medina Contreras. 28 de septiembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán.”

9.- Recurso de revocación

Jesús González Pérez sintetiza los aspectos fundamentales del recurso administrativo de la siguiente manera: “El recurso administrativo puede, definirse como la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de este carácter”; asimismo, el Doctor Gonzalo Armienta Hernández, señala que el recurso administrativo nace del ejercicio de derecho de instancia que la ley otorga al

particular y más que una prerrogativa de la autoridad para corregir sus errores es un medio de defensa del administrado.¹⁰²

Ahora bien, como ya se mencionó las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, pueden ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad que emitió la resolución, en términos del artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución, bajo las normas siguientes:

Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;

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

Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

Es importante señalar que la única causa por la que no debe admitirse a trámite el recurso de revocación, es su presentación extemporánea.

¹⁰² GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, El Procedimiento Administrativo, Madrid, Publicaciones Abella, 1964, p. 747.

Sin embargo, no hay que perder de vista los criterios jurisprudenciales muy rigoristas, los cuales ya fueron superados por otros en contrario, como se observa:

Tesis IV-TASR-XXII-336, sostenida durante la Cuarta Época, por la Décima Primera Sala Regional Metropolitana del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, consultable en la Revista de dicho Tribunal, Año II, No. 24, julio del 2000, página 221, sostiene:

"RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO POR LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- REQUISITOS DE PROCEDENCIA DEL.- De la exégesis de la fracción I del artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se concluye que los promoventes del recurso de revocación "deberán" expresar en su instancia, los agravios que le cause la resolución controvertida, acompañando copia de ésta y de la constancia de notificación de la misma, proponiendo asimismo, las pruebas que considera oportuno rendir, siendo dicha previsión imperativa; aun cuando ante la apreciación del promovente, el acompañar las documentales en cita a su ocurso era innecesario, presumiendo que las mismas son del pleno conocimiento de la autoridad, toda vez que el objetivo de dicha previsión es el de que el promovente acredite su interés jurídico; por lo que, ante la omisión del promovente de cumplir con alguna de estas formalidades de procedibilidad, resultaría procedente su desechamiento."

Juicio No.7561/99-11-11-6.- Sentencia de 3 de febrero del 2000, aprobada por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Ma. Sofía Sepúlveda Carmona.- Secretaria: Lic. Laura Guadalupe Meza López.

Es bien sabido, que los recursos administrativos no deben constituirse en trampas procesales; por tanto, el escrito en el cual consta el medio de defensa debe analizarse de manera integral, ya que es ante la propia autoridad sancionadora que se interpone, pues pensar como lo hizo dicho cuerpo colegiado nos llevaría a considerar que si no se expresan formalmente agravios también se debe desechar el recurso, cuando lo importante es la *causa petendi* del propio recurrente; amén que el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, haya emitido un criterio menos rigorista, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIII, febrero de 1994, página 349; que a la letra reza:

"LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. INTERPRETACIÓN DEL ARTICULO 71 DE LA. El artículo 71 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece: "Art. 71.- Las resoluciones que dicte el superior jerárquico, en las que imponga sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante recurso de revocación, que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida. La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes. I. Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir. II. La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución. Las pruebas admitidas se desahogarán en un plazo de cinco días, que a solicitud del servidor público o de la autoridad, podrá ampliarse una sola vez por cinco días más; y III. Concluido el período probatorio, el superior jerárquico emitirá resolución en el acto o dentro de los tres días siguientes, notificándolo al "interesado". De la transcripción del artículo mencionado no se desprende disposición alguna en el sentido de que si el promovente del recurso de revocación no acompaña copia de la resolución, y constancia de la notificación de la misma, la autoridad pueda desecharla, ya que donde la ley no distingue, no es dable al juzgador hacerlo, por consiguiente si la autoridad responsable obró en el sentido de exigir que dichos documentos se hubieran acompañado a la demanda respectiva y al no existir ellos la desecha, es evidente que su actuar es violatorio de las garantías consignadas por los artículos 14 y 16 constitucionales."

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 2814/92. Miguel Raúl Bonilla Romero. 20 de enero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime C. Ramos Carreón. Secretaria: Silvia Martínez Saavedra.

b) La autoridad deberá acordar sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y

c) Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

Sobre el particular, cabe precisar que la Ley de la materia no prevé consecuencia legal, si es que la autoridad rebasa tales plazos, amén que el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, haya pronunciado la tesis IV-P-SS-31, consultable en la Revista de dicho Tribunal, Año II, No. 20, marzo del 2000, página 8; que precisa:

"SANCIONES EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- PLAZO PARA RESOLVER EL RECURSO DE REVOCACIÓN.- De un análisis integral de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en especial del contenido de su artículo 71 se llega a colegir que las resoluciones que sancionan a los servidores públicos pueden ser combatidas mediante el recurso de revocación, mismo que debe ser resuelto dentro del plazo de 30 días hábiles, que se contarán a partir del día siguiente a aquel en que queden desahogadas las pruebas ofrecidas en ese medio de defensa, sin que exista la posibilidad de que precluya el derecho de la autoridad para dictar su resolución, pues tal consecuencia no se prevé en la ley de la materia.."

Juicio No. 100(14)P-16/98/148/98.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 23 de junio de 1999, por unanimidad de 9 votos.- Magistrado Ponente: Luis Carballo Balvanera.- Secretaria: Lic. María de Lourdes Pérez Ocampo.

(Tesis aprobada en sesión de 8 de noviembre de 1999)

Un aspecto que reviste importancia del recurso de revocación es que su interposición suspende la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a las siguientes reglas:

1.- Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación, y

2.- En tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

a) Que se admita el recurso;

b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente, y

c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Una de las innovaciones en este aspecto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, en relación a la ley anterior, es que en ésta Ley, se preveía en el numeral 72 que como requisito para conceder la suspensión era que se produjeran daños o perjuicios de imposible reparación al recurrente, pues para algunos concededores de la materia de responsabilidades, si se revoca la resolución recurrida, se restituye al recurrente de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de la sanción, pues es el caso de la Suspensión, Destitución e Inhabilitación que si se revoca, se reinstala al sancionado y se le pagan sus salarios caídos, como otras prestaciones, por lo que la ejecución de dichas sanciones no es de imposible reparación; sin embargo, considero que en el caso de las sanciones administrativas de amonestaciones y apercibimientos públicos, cuando se ejecutan éstas, no existe forma la restituirlos, ya que fueron causa del desprestigio al momento de la ejecución de la sanción.

Otro aspecto subjetivo, que por su misma naturaleza no puede determinarse la forma en que deberá otorgarse es la suspensión que se otorga en el recurso de revocación, por estar relacionada directamente con los daños de imposible reparación, pues no hay que perder de vista las circunstancias de cada asunto.

Finalmente, podemos señalar que los efectos que puede tener la resolución que recaiga al recurso de revocación son de tres tipos: a) revocar; b) confirmar; y c) modificar.

10.- Juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Como ya se mencionó anteriormente, en la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se señala en su artículo 25, que los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin que importe que si decide presentar la impugnación en primer lugar mediante el recurso de revocación ante la propia autoridad que emitió la resolución, la que le recaiga a éste, también puede ser impugnada a través del juicio de nulidad ante dicho Tribunal.

En tal orden de ideas, es que el artículo 11, fracciones XII y XIV de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece:

"ARTÍCULO 11.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

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

XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo. "

La demanda de nulidad se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional competente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada (artículo 207 del Código Fiscal de la Federación), siendo que en el caso de las resoluciones sancionadoras emitidas por el Titular del Área de Responsabilidades en Los Órganos Internos de Control, su impugnación deberá promoverse ante las salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (Oficialía de partes común), ya que tanto éstas como la autoridad sancionadora, tienen su domicilio en el Distrito Federal (artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

El juicio de nulidad se tramitará de conformidad con las reglas establecidas en el Título VI del Código Fiscal de la Federación, intitulado "Del procedimiento contencioso administrativo"; siendo cuatro los aspectos importantes a considerar: a) La suspensión de la ejecución del acto impugnado; b) Causales por las que se declara una resolución administrativa ilegal; c) Alcance y efectos de la sentencia definitiva; d) medios de impugnación contra las sentencias definitivas.

a) Es a partir del 1º de enero del 2001, que se adiciona al Código Fiscal de la Federación, el artículo 208 bis, en el que se prevé que los particulares o sus representantes legales, que soliciten la suspensión de la ejecución del acto impugnado deberán cumplir como requisitos, el que se solicite ante la Sala del conocimiento en el escrito de demanda, o por escrito presentado en cualquier tiempo, hasta que se dicte sentencia.

Cuando la ejecución o inejecución del acto impugnado pueda ocasionar perjuicios al interés general, se denegará la suspensión solicitada. Sin embargo, lo trascendental del artículo en cita, es que anteriormente, sólo se preveía el incidente de suspensión de la ejecución que regula el artículo 227 del Código Fiscal de la Federación, el cual es relativo al procedimiento de cobro de un crédito fiscal impugnado, y no así a la materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues incluso durante la Tercera Época la entonces Sala Regional Pacífico-Centro (Morelos) del Tribunal Fiscal de la Federación, pronunció la tesis III-TASR-XIV-173, consultable en la Revista de dicho Tribunal, Año VIII, No. 86, febrero de 1995, página 55; cuyo rubro y contenido precisan:

"INCIDENTE DE SUSPENSIÓN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.- NO ES PROCEDENTE CONTRA RESOLUCIONES EMITIDAS CON BASE EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- Los artículos 144 y 227 del Código Fiscal de la Federación establecen, que el incidente de suspensión al procedimiento administrativo de ejecución, procede cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, hipótesis que se refieren al procedimiento de cobro de un crédito fiscal impugnado, pero no preceptúan la procedencia de dicho incidente tratándose de resoluciones que hayan sido dictadas con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin que deba olvidarse que las disposiciones fiscales son de aplicación estricta y, si bien el artículo 3º fracción VII de la referida Ley establece como autoridad competente para aplicar la citada Ley de Responsabilidades al Tribunal Fiscal de la Federación, esto no deben interpretarse como que dicho Tribunal deba conocer de una suspensión no contemplada en ninguno de los Ordenamientos citados, toda vez que el comentado artículo 227 del Código Fiscal de la Federación, se refiere solamente al procedimiento económico coactivo, no así, cuando se trata de sanciones administrativas impuestas con fundamento en la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y esta únicamente señala en su artículo 72 que la suspensión sólo puede ser otorgada por la autoridad al interponerse el recurso de revocación, pero no posteriormente."

Juicio No 1-10/94.- Sentencia interlocutoria de 4 de abril de 1994, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Ricardo Bohill Valdes.- Secretaria: Lic. Adelaida Trejo Lucero.

b) Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales: 1.- Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución; 2.- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso; 3.- Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada; 4.- Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas; y 5.- Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiera dichas facultades.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

c) La sentencia definitiva podrá: 1.- Reconocer la validez de la resolución impugnada; 2.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada; 3.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales; y 4.- Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Una resolución anulatoria firme dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene por objeto que la Dependencia o Entidad que ejecutó la sanción, restituya al servidor público afectado en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de la sanción anulada. En tal sentido

prevalece la tesis 2a./J. 51/98 pronunciada durante la Novena Época por la Segunda Sala de nuestro más Alto Tribunal, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, agosto de 1998, página 397; que a la letra reza:

"SERVIDORES PÚBLICOS. LA RESTITUCIÓN DE LA TOTALIDAD DE LOS DERECHOS DE QUE HUBIERAN SIDO PRIVADOS CON MOTIVO DE UNA RESOLUCIÓN SANCIONADORA DICTADA CON FUNDAMENTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, QUE SEA ANULADA POR SENTENCIA FIRME DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDE ÍNTEGRAMENTE A LA DEPENDENCIA O ENTIDAD A LA QUE PRESTABAN SUS SERVICIOS. Establece el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y dos, que las sentencias firmes del Tribunal Fiscal de la Federación que anulen las resoluciones sancionadoras dictadas con fundamento en dicha ley, "tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas". Este artículo no hace distinción alguna respecto de los derechos que debe restituir al servidor público la dependencia o entidad en la que preste o haya prestado sus servicios cuando se declare la nulidad de la resolución sancionadora, por lo que aquélla debe restituirlo en la totalidad de los derechos aludidos, incluidos los de carácter laboral, entre ellos, el de la reinstalación, el del pago de los salarios caídos cuando proceda o el de cualquier otra prestación o derecho que hubiera perdido el servidor público. Al artículo 70 citado no es aplicable el criterio contenido en la jurisprudencia 6/92 de la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte con el rubro: "DESTITUCIÓN DE TRABAJADORES DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS POR ORDEN DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. ESTA DEBE PAGAR LOS SALARIOS CAÍDOS CUANDO ES ANULADA LA ORDEN", en la que se sostiene que tratándose de los trabajadores mencionados al patrón corresponde sólo reinstalarlos, mientras que a la secretaria mencionada toca cubrir los salarios caídos porque aquél no actuó por voluntad propia sino acatando la orden de la secretaria, en virtud de que la jurisprudencia de referencia se estableció al interpretar el artículo 70 antes de su reforma, mismo que no precisaba a quién correspondía restituir al servidor público en el goce de sus derechos en el supuesto aludido."

Contradicción de tesis 81/97. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo del Sexto Circuito y Primero del Décimo Noveno Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito. 22 de mayo de 1998. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Gúitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Tesis de jurisprudencia 51/98. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del veintidós de mayo de mil novecientos noventa y ocho.

d) En caso de que la sentencia afecte el interés jurídico del servidor público sancionado, éste podrá promover amparo directo ante el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en turno, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 158 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el supuesto de que la sentencia afecte los intereses de la autoridad demandada, y en consecuencia los de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dicha autoridad podrá promover recurso de revisión en términos del artículo 248, fracción IV del Código Fiscal de la Federación, toda vez que su providencia fue dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que dice: "Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

Fracción IV.- Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos."

Así como del artículo 74 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establecía que "Las resoluciones absolutorias que dicte el

Tribunal Fiscal de la Federación podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárquico.”

Es de señalar que por identidad jurídica la tesis jurisprudencial 2a./J. 133/99 pronunciada por la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal durante la Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, diciembre de 1999, página 294; cuyo tenor literal es el siguiente:

“REVISIÓN FISCAL. PROCEDE, CONFORME AL ARTÍCULO 248, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CUANDO LA SALA FISCAL DEL CONOCIMIENTO EMITA UNA SENTENCIA DONDE SE RESUELVA SOBRE LA VALIDEZ O NULIDAD DE UNA RESOLUCIÓN DICTADA EN MATERIA DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Para la procedencia del recurso de revisión en términos de lo dispuesto en la fracción IV del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, sólo debe atenderse a que la sentencia definitiva de la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación impugnada, tenga como origen un acto referente a la materia que regula la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que la decisión estimatoria de la acción dependerá de que la materia debatida abarque cuestiones reguladas por dicha ley, pero no un presupuesto para que proceda el recurso, cuyo examen debe emprenderse al examinar el fondo del asunto, al momento de estudiar los agravios que se hagan valer, y no al discernir sobre la procedencia del recurso; en este orden de ideas, basta con que el acto haya tenido su origen en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para que proceda la revisión fiscal, independientemente de que la sentencia impugnada sólo haya analizado cuestiones ajenas al fondo, como la incompetencia o la indebida fundamentación y motivación.”

Contradicción de tesis 3/99. Entre las sustentadas por el Cuarto y Séptimo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 29 de octubre de 1999. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretaria: Constanza Tort San Román.

Tesis de jurisprudencia 133/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de noviembre de mil novecientos noventa y nueve.

En la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se regula esta facultad en el artículo 29, al señalar que: "Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán ser impugnadas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, según corresponda."

B) PROCEDIMIENTO LABORAL

Es importante precisar que la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado es mucho más protectora que la Ley Federal del Trabajo para los empleados privados, ya que en la primera consagra el principio de la inamovilidad al regular ciertas causales, en las primeras cuatro fracciones de su artículo 46, sin las cuales los trabajadores no pueden ser cesados, tales como la renuncia, el abandono de empleo, o la repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva; por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación; por muerte del trabajador; por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores y bajo otras circunstancias el Titular de la Unidad, deberá someter al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando se concurra en las causales siguientes establecidas en la fracción V del mencionado artículo, porque sino se incurriría en despido injustificado y tendría que pagarse al trabajador salarios caídos y vencidos, aplicando supletoriamente el diverso 48 de la Ley Federal de Trabajo: a) cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio; b) cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada; Por destruir intencionalmente edificios, obras,

maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo; d) por cometer actos inmorales durante el trabajo; e) por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo; f) por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren; g) por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores; h) por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante; i) Por falta comprobada de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva; j) por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

Lo anterior, se fortalece con los siguientes criterios jurisprudenciales:

"TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA CONTROVERSIAS QUE SE SUSCITE CON MOTIVO DE SU CESE.

La contradicción entre la tesis jurisprudencial 315 de la Cuarta Sala (Compilación de 1985, Quinta Parte), intitulada "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACION LABORAL DE LOS" y la tesis de la Segunda Sala (Compilación de 1985, Tercera Parte, página 739), intitulada "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE CESES DICTADOS CONTRA LOS", debe resolverse en favor de la primera, fundamentalmente, porque la fracción XII del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, erige al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como órgano competente para dirimir todas las controversias que se susciten entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Departamento del Distrito Federal, por una parte, y sus servidores por otra. De conformidad con la fracción XIII se exceptúan de esta regla general los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y personal del servicio exterior, que se rigen por sus propias leyes y, de acuerdo con el último párrafo de la fracción XII, se exceptúan también los

servidores del Poder Judicial Federal, cuyos conflictos son resueltos por este Alto Tribunal. No estando comprendidos los servidores de confianza en ninguna de estas excepciones, deben considerarse regidos por la norma general, sin que sea obstáculo para esta conclusión que dichos trabajadores carezcan de acción para demandar su reinstalación, pues una cosa es la competencia del aludido órgano jurisdiccional y otra los derechos que el Apartado B les otorga. En efecto, los trabajadores de confianza al servicio del Estado, de conformidad con la fracción XIV, sólo tienen derecho a las medidas protectoras del salario y a los beneficios de la seguridad social, pero no gozan de los otros derechos que tienen los trabajadores de base como el de la inamovilidad en el empleo. De ahí que puede suceder que en caso de inconformidad del empleado de confianza con el cese, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se declare competente, aunque resulte desestimada su demanda porque carezca de acción. Por tales razones y porque el cese de esta clase de servidores no es un acto de autoridad, toda vez que la relación que los une con el Estado se equipara a la laboral, la vía impugnativa no es el amparo, sino el juicio ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Esta opinión se confirma porque resultaría incongruente sostener que cuando se reclaman derechos salariales o de seguridad social de los trabajadores de confianza, sea competente este órgano jurisdiccional por considerarse laboral la relación y al Estado como patrón, pero cuando dichos trabajadores se inconformaran con el cese, dicha relación perdiera su carácter laboral y el cese se convirtiera en un acto de autoridad, por lo que tuviera que impugnarse en la vía de amparo.”

Octava Época: Varios 6/88. Contradicción de tesis entre las sustentadas por la Segunda y la Cuarta Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 17 de octubre de 1989. Mayoría de doce votos. NOTA: Tesis P./J.9/90, Gaceta número 34, pág. 15; Semanario Judicial de la Federación, tomo VI, Primera Parte, pág. 91.

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. CESE DE LOS. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

Es inexacto que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje carece de competencia para conocer del conflicto planteado por un trabajador que se dice cesado, cuando éste lo fue por abandono de empleo, y que dicho tribunal sólo puede intervenir en los casos de cese previstos por la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es decir, en los casos en que se requiera resolución de dicho tribunal para autorizar la cesación de los efectos del nombramiento. Lo anterior se apoya en la consideración de que el artículo 124, fracción I, de la Ley antes invocada establece la competencia del órgano jurisdiccional de que se trata para conocer de todos los conflictos individuales entre los titulares de una dependencia y

sus trabajadores, sin excluir algún caso, y por otra parte, no sólo existe conflicto en los casos en que se plantea ante el Tribunal la pretensión de cesar a un empleado, sino también cuando el trabajador cesado por otras causas distintas de aquellas que requieren autorización previa del multicitado Tribunal, formula demanda con base en que fue injustificadamente cesado en su empleo por causas diversas de las indicadas".
TRIBUNAL COLEGIADO DEL PRIMER CIRCUITO EN MATERIA DE TRABAJO.

R. T. 87/70. Francisco Vargas Segura. 30 de abril de 1970. Ponente: José Martínez Delgado.

11. Medios preparatorios

Una vez que se detectó que el trabajador ha incurrido en alguna de las causales señaladas en el artículo 46 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, se le concede al Jefe superior de la oficina respectiva, el derecho para remover al trabajador que diere motivo, a una oficina distinta, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

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

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

Como medio preparatorio la Ley prevé que el jefe superior de la oficina proceda a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del Sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical.

Si a juicio del Titular procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán, como instrumentos base de la acción, el acta administrativa y los documentos que, al formularse ésta, se hayan agregado a la misma, amén de la tesis al respecto, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación Parte : XII-Septiembre Tesis: Página: 338

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ACTAS ADMINISTRATIVAS PARA EL CESE DE LOS, NO SON IMPRESCINDIBLES CUANDO EL TITULAR EN VIA DE EXCEPCION DEMUESTRA LA JUSTIFICACION DEL CESE.

La jurisprudencia 309, sostenida por la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 280 de la Quinta Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, dice: **“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ACTAS ADMINISTRATIVAS IMPRESCINDIBLES PARA EL CESE DE LOS.** Conforme al artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ningún trabajador puede ser cesado sino por justa causa, y el artículo 46 bis de la propia ley ordena: **“Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del**

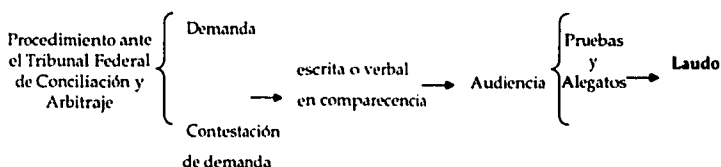
sindicato respectivo, en el que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y la de los testigos de cargo y descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por los testigos de asistencia, debiendo entregarse en el mismo acto, una copia para el trabajador y otra al representante sindical". Y sigue diciendo que si a juicio del titular procede demandar la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán como instrumentos base de la acción, el acta administrativa y los documentos que al levantarse ésta se hayan agregado; por lo que el cumplimiento del requisito señalado en el artículo 46 bis, debe ser considerado como un elemento básico para la procedibilidad de la acción intentada. El razonamiento anterior lleva a la conclusión de que si en el juicio correspondiente el trabajador se excepciona aduciendo que el patrón carece de acción por no haber cumplido con los requisitos a que se refiere el artículo 46 bis que se comenta y el titular no demuestra haber cumplido con dichas exigencias legales, se está en presencia de un caso de improcedencia de la acción intentada y por lo mismo dicha acción no debe prosperar; por otra parte si el titular cesa a un trabajador y éste aduce en el juicio que lo cesó sin haber cumplido con los requisitos a que se refiere el artículo 46 bis que se comenta y el titular no demuestra que cumplió con dicha exigencia legal, se está en presencia de un caso de incumplimiento a la ley que por sí sola bastará para considerar que el despido fue injustificado". Esta jurisprudencia debe quedar parcialmente sin efecto, en virtud de que si el artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que: "Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a levantar el acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical. Si a juicio del titular procede demandar ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán, como instrumentos base de la acción, el acta administrativa y los documentos que, al formularse ésta, se hayan agregado a la misma". De lo anterior se desprende que sólo cuando en vía de acción se demanda la autorización para dar por terminada la relación laboral sin responsabilidad para el Estado, el acta administrativa a que alude dicho precepto es un elemento fundamental e indispensable, sin el cual no puede prosperar la acción. Sin embargo, cuando el trabajador es cesado y una vez planteada la demanda por tal motivo el titular, en vía de excepción, sostiene la

justificación del cese, conforme al precepto citado no es indispensable que se exhiba el acta administrativa para justificar lo argumentado en defensa, porque en este caso la ley burocrática no establece sanción alguna respecto de la omisión referida, debiendo considerarse, en consecuencia, que en este último supuesto, el titular podrá allegar al juicio las probanzas que estime pertinentes y si de ellas se desprende la justificación del cese, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, así deberá considerarlo. "SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 12316/92. Francisco J. Animas de la Sierra. 15 de febrero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Marfa del Rosario Mota Cienfuegos. Secretario: Pedro Arroyo Soto. Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917- 1988, Tesis 1964, Pág. 3179.

En términos de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, en el procedimiento para demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no se requiere forma o solemnidad especial en la promoción o intervención de las partes.

El procedimiento para resolver las controversias que se sometan al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se reducirá a: (artículo 127)



De manera específica el procedimiento se desahogara de la siguiente forma:

12. Demanda

La Dependencia presentará por escrito su demanda, acompañando el acta administrativa y los documentos a que se alude el artículo 46 bis, solicitando en el mismo acto el desahogo de las demás pruebas que sea posible rendir durante la audiencia.

La demanda deberá contener: nombre y domicilio del reclamante, nombre y domicilio del demandado, el objeto de la demanda, una relación de los hechos, y la indicación del lugar en que puedan obtenerse las pruebas que el reclamante no pudiere aportar directamente y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que funde su demanda, y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin.

A la demanda acompañará las pruebas de que disponga y los documentos que acrediten la personalidad de su representante, si no concurre personalmente.

La demanda es considerada como la petición que realiza el actor, para que la autoridad resuelva conforme a lo pedido; por lo que es importante que se precisen todos y cada uno de los hechos que desean manifestar.

Se requiere que para acreditar la personalidad con la que se ostentan, en el caso de los trabajadores, éstos podrán comparecer por sí o por representantes acreditados mediante simple carta poder; a diferencia los Titulares podrán ser representados por apoderados que acrediten ese carácter mediante simple oficio, lo anterior, se fortalece con el criterio jurisprudencial emitido al efecto:

“PERSONALIDAD. FORMA EN QUE DEBEN ACREDITARLA LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS OFICIALES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

En los juicios en que deba representarse al titular de una dependencia oficial, por ser parte en el mismo, será necesario que se cumpla con el requisito establecido por el

párrafo segundo del artículo 134 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, que establece que podrá acreditarse ese carácter mediante simple oficio y por lo mismo deberá acompañarse a la demanda el precitado oficio o el documento que acredita la representación, tal y como lo dispone el artículo 129, párrafo último, de la Ley en cita, pues no basta el hecho de que la persona que se ostenta como representante del titular y que comparece al juicio simplemente haga la manifestación de que lo hace de acuerdo con las facultades que le confiere algún ordenamiento legal, como lo es el reglamento interior de la dependencia respectiva, sino que debe acreditar el nombramiento con el que se ostenta.” TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1943/92. Telecomunicaciones de México. 4 de marzo de 1992. Mayoría de votos. Ponente: Adolfo O. Aragón Méndiz. Disidente: María Edith Cervantes Ortiz. Secretario: Salvador Arriaga García. Amparo en revisión 268/85. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 7 de mayo de 1986. Unanimidad de Votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Francisco Taboada González.

“TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE. OPORTUNIDAD DE IMPUGNAR SU DECLARACION DE INCOMPETENCIA.

Si el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, estimó improcedente la excepción de incompetencia en resolución interlocutoria, al considerar que de las constancias de autos no aparecía acreditado fehacientemente que el actor hubiese prestado servicios mediante contrato civil, agregando que dicha situación se dilucidaría en la fase procedimental y valorización de pruebas al momento de dictarse el laudo, ello implica la imposibilidad de que al pronunciarse éste, declare su incompetencia, puesto que ya había tramitado el procedimiento laboral y en consecuencia dictado resolución en cuanto al fondo, máxime que la cuestión competencial no está prevista en alguna de las violaciones procedimentales a que se refiere el artículo 159 de la Ley de Amparo, y por tanto, únicamente puede ser impugnada mediante juicio de garantías indirecto, siendo improcedente objetarla en el directo promovido en contra del fallo. “QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 865/88. Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 29 de septiembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gemma de la Llata Valenzuela. Secretario: José Francisco Cilia López

13. Contestación de demanda

Dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda se correrá traslado de la misma al demandado, quien dispondrá de nueve días hábiles para contestar por escrito, acompañando las pruebas que obren en su poder, señalando el lugar o lugares en donde se encuentren los documentos que no posea, para el efecto de que el Tribunal los solicite, y proponiendo la práctica de pruebas durante la audiencia

En la contestación de la demanda se hacer valer excepciones y defensas, debiendo referirse el actor a todos y cada uno de los puntos que consten en la demanda, afirmándolos o negándolos, especificando los que ignore por no ser propios o aclarando como cree que sucedieron, pero siempre sin dejar de contestar alguno.

La contestación de la demanda se presentará en un término que no exceda de cinco días, contados a partir del siguiente a la fecha de su notificación; deberá referirse a todos y cada uno de los hechos que comprenda la demanda, y ofrecer pruebas.

Cuando el domicilio del demandado se encuentre fuera del lugar en que radica el tribunal, se ampliará el término en un día más por cada 40 km., de distancia o fracción que exceda de la mitad.

En caso de que el demandado no conteste la demanda dentro del término concedido o si resulta mal representado, se tendrá por contestada la demanda en sentido afirmativo, salvo prueba en contrario.

El tribunal tan luego como reciba la contestación de la demanda o una vez transcurrido el plazo para contestarla, ordenará la práctica de las diligencias que fueren necesarias y citará a las partes, y en su caso a los testigos y peritos para la audiencia de pruebas, alegatos y resolución.

14. Audiencia de pruebas y alegatos

Una vez que se haya especificado la litis del asunto y reunido las pruebas que hubiesen adjuntado tanto el demandante como el demandado, el Tribunal procederá a citar a una audiencia, la cual deberá realizarse dentro de los quince días posteriores a la fecha en que se recibió la contestación

Esta etapa es considerada de las más importantes ya que en ella las partes involucradas hacen uso del derecho que les da la ley para acreditar los extremos de sus pretensiones, ya que un principio de derecho es que el que afirma está obligado a probar y una vez lo anterior, el resolutor deberá establecer una relación lógica jurídica de las pruebas ofrecidas con los hechos señalados.

En esta etapa si bien es cierto no se especifican las pruebas que se pueden presentar en el juicio laboral que se promueve ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se debe atender lo que señala la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 11: "En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente y en ese orden la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad."; por lo que en mérito a lo anterior, las pruebas que son más frecuentes son: prueba confesional, testimonial, pericial, documental pública y privada, inspección judicial, presuncional, instrumental de actuaciones, fotografías y aquellos medios aportados por la ciencias.

En algunas ocasiones, las partes se refieren a los hechos que motivaron el procedimiento fuera de las etapas procesales establecidas, que variarían el fondo del asunto, sin embargo, por no estar conforme a derecho, no deben considerarse, para el efecto se describe la siguiente tesis:

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación Parte : XIII-Febrero Tesis: Página: 440

"TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE. FIJACION DE LA LITIS ANTE EL

De conformidad con lo establecido en los artículos 127 y 132 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el procedimiento para resolver las controversias que se sometan ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se reduce a la presentación de la demanda y a la contestación de la misma y una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes para dictar la resolución respectiva, sin que exista disposición expresa en el sentido de que las manifestaciones expresadas por las partes fuera de los momentos procesales establecidos para tal efecto deban considerarse por la Sala correspondiente para fijar la litis, y por tanto las mismas no son susceptibles de tomarse en cuenta." SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DEL TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 9276/93. Miguel Mergold Sámano. 25 de noviembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Pichardo Blake. Secretaria: Estela Jasso Figueroa.

"TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE. ACTA DE AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS. LA FALTA DE FIRMA DEL SECRETARIO GENERAL AUXILIAR DE LA SALA EN EL, IMPLICA VIOLACION A LAS LEYES DEL PROCEDIMIENTO.

La falta de firma del secretario general auxiliar de la Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en la audiencia de pruebas y alegatos, implica violación a las leyes del procedimiento, pues dicha omisión trae por consecuencia la falta de autorización de los actos realizados en esa diligencia por los integrantes de dicha Sala." CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 634/90. Guadalupe Castro Malpica y otros. 28 de febrero de 1990.
Unanimidad de votos. Ponente: Jaime C. Ramos Carreón. Secretario: Félix Santiago
Hurtado de M.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la
Federación Parte : VIII-Julio Tesis: Página: 231

El término de audiencia viene del verbo *audire, oír*, es el acto mediante el cual el Tribunal escucha las pretensiones de las partes además se desahogan pruebas y se escuchan los alegatos de las partes, dictando los puntos resolutivos del laudo, que se engrosará dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la celebración de la audiencia, salvo cuando a juicio del tribunal se requiera la práctica de otras diligencias para mejor proveer, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo y una vez desahogadas se dictará el laudo dentro de quince días.

Las audiencias, según corresponda, estarán a cargo de los secretarios de audiencias, del pleno o de las salas y salas auxiliares. El secretario general de acuerdos del tribunal o los secretarios generales auxiliares de las salas y salas auxiliares, resolverán todas las cuestiones que en ellas se susciten. A petición de parte, formulada dentro de las veinticuatro horas siguientes, estas resoluciones serán revisadas por el pleno o por las salas respectivas.

El día y hora de la audiencia se abrirá el período de recepción de pruebas; el tribunal calificará las mismas, admitiendo las que estime pertinentes y desechando aquellas que resulten notoriamente inconducentes o contrarias a la moral o al derecho o que no tengan relación con la litis. Acto continuo se señalará el orden de su desahogo, primero las del actor y después las del demandado, en la forma y términos que el tribunal estime oportuno, tomando en cuenta la naturaleza de las mismas y procurando la celeridad en el procedimiento.

En la audiencia sólo se aceptarán las pruebas ofrecidas previamente, y no se que se refieren a hechos suplementarios en favor de la demanda o a contrario, y que tengan por objeto probar los hechos objeto litigio, y se hará de conocimiento al litigante y cuando se utilicen antes de entrar a audiencia.

El tribunal acordará en conciencia las pruebas que se le presenten, sus cuestiones y reglas para su estimación, y resolverá los asuntos a formar demanda y sistema de fianza, de acuerdo a lo que en su laudo las consideraciones en que funde su decisión.

TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE OFRECIMIENTO DE PRUEBAS ANTE EL

La *disposición del artículo 153 de la Ley Federal de los Tribunales y Servicio de Estado*, en el sentido de que en la audiencia sólo se aceptarán las pruebas "ofrecidas previamente", debe analizarse en relación con los diversos artículos 125, fracción V, y 130 de la propia ley para así concluir interpretando armonicamente dichos preceptos, que en la audiencia sólo se aceptarán las pruebas ofrecidas en la demanda y en la contestación. SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO

Octava Época. Amparo directo 4896/92. Director General del Instituto Politécnico Nacional 29 de mayo de 1992. Unanimidad de votos. Amparo directo 5436/92. Guadalupe Bravo Román y otro 3 de septiembre de 1992. Unanimidad de votos. Amparo directo 9276/93. Miguel Mergold Sámano 25 de noviembre de 1993. Unanimidad de votos. Amparo directo 6656/94. Liborio Suárez Juárez, 6 de octubre de 1994. Unanimidad de votos. Amparo directo 7756/94. Osorio de la Cruz César, 6 de octubre de 1994. Unanimidad de votos. NOTA: Tesis 160.T.J./34, Gaceta número 84, pág. 40; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, tomo XIV, Diciembre, pág. 308

Antes de pronunciarse el laudo, los magistrados representantes pondrán solicitar mayor información para mejor proveer, en cuyo caso el tribunal acordará la práctica de las diligencias necesarias.

Respecto a los alegatos las partes manifestaran en forma breve sus razonamientos, mediante una interrelación de lo que manifestaron tanto en la demanda como en la contestación con las pruebas presentadas, con la única finalidad de influir en el ánimo del juzgador, ya sea a beneficio de la acción o de la defensa.

El Tribunal de oficio se declarará incompetente, cuando lo advierta de la demanda o durante la secuela del procedimiento, en términos del artículo

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia ha emitido su criterio al respecto al considerar que:

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación Parte : 72 Sexta Parte Tesis: Página: 194

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. INCOMPETENCIA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE DEBE RESOLVERLA HASTA DICTAR EL LAUDO.

La declaración de incompetencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, equivale, de hecho, a un fallo definitivo, que cuando se dicta a priori priva al trabajador federal de base, de las garantías que le otorga el artículo 14 Constitucional, porque niega su reclamación sin habérsele vencido en juicio y no le permite ni probar ni alegar acerca de los fundamentos de su demanda, y al no remitirlo a ninguna otra autoridad se traduce en una denegación de justicia, y por otro lado, la facultad concedida por el artículo 139 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a este Tribunal, para que declare su incompetencia si a su juicio procede, se refiere a la oportunidad en que puede declararla, pero no que quede a su arbitrio decidir cuando debe conocer de una reclamación y cuando no, porque no puede pasar por alto las reglas competenciales contenidas en el artículo 124 de la misma Ley y porque también debe tenerse presente que el artículo 46 de la expresada Ley solo determina las causas en las que puede fundar una unidad burocrática un cese para que el mismo sea lícito y justificado, bien sea que este lo realice directamente o que solicite del Tribunal que el mismo haga la declaración correspondiente, mediante un juicio en el que el titular tiene el carácter de actor y el trabajador de demandado, situación diversa a aquella en que dictado el cese por el titular de la dependencia e

inconforme el empleado con éste acude al Tribunal para que éste falle el conflicto, y la dependencia del Ejecutivo Federal es la parte demandada; pero, en ambos casos, es indudable la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que debe resolver si el cese fue o no correcto, y en consecuencia, si procede o no la reinstalación solicitada por el empleado y el pago de los salarios caídos." TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Séptima Época, Sexta Parte: Volumen 72, pág. 111. Amparo en revisión 85/70. Félix Manuel Diego García. 30 de abril de 1970. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Enrique Mota Aguirre. Volumen 72, pág. 111. Amparo en revisión 90/70. Jorge Humberto Martínez Escalante. 15 de junio de 1970. Unanimidad de votos. Ponente: José Martínez Delgado. Volumen 72, pág. 111. Amparo en revisión 107/70. Carmen Garay Batalla. 18 de junio de 1970. Unanimidad de votos. Ponente: Rafael Pérez Miravete. Volumen 72, pág. 111. Amparo en revisión 182/70. Ezequiel Razo Amezcua. 29 de octubre de 1970. Unanimidad de votos. Ponente: José Martínez Delgado. Volumen 72, pág. 111. Amparo en revisión 194/70. Armando Mateu Hernández. 12 de noviembre de 1970. Unanimidad de votos. Ponente: José Martínez Delgado.

Asimismo, declarará de oficio o a petición de parte, que operó la caducidad de la acción y de la demanda intentada, en caso de que cualquiera de las partes no haga promoción alguna en tres meses, siempre que dicha promoción sea necesaria para la continuación del procedimiento; no operará la caducidad, aun cuando el término transcurra, por el desahogo de diligencias que deban practicarse fuera del local del tribunal o por estar pendientes de recibirse informes o copias certificadas que hayan sido solicitadas.

Los incidentes que se susciten con motivo de la personalidad de las partes o de sus representantes, de la competencia del tribunal, del interés de tercero, de la nulidad de actuaciones u otros motivos serán resueltos de plano.

Respecto a las notificaciones se prevé que tratándose de la demanda, la citación para absolver posiciones, la declaratoria de caducidad, el laudo y los

acuerdos con apercibimiento, se notificarán personalmente a las partes, las demás notificaciones se harán por estrados.

El cómputo de los términos correrá a partir del día hábil siguiente a aquel en que se haga el emplazamiento, citación o notificación y se contará en ellos el día del vencimiento.

15. Laudo

Entendemos por laudo como la determinación del Estado, a través de una autoridad laboral, que define la legitimidad o ilegitimidad de las pretensiones de una de las partes.

Éstos deben ser claros y congruentes con la demanda y las pretensiones que se lleguen a deducir durante el procedimiento

Las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, serán inapelables y deberán ser cumplidas, desde luego, por las autoridades correspondientes.

Pronunciado el laudo, el tribunal lo notificará a las partes.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación Parte : XIII-Enero Tesis: Página: 257

"LAUDO. DEDUCCIONES LEGALES, LA AUTORIDAD LABORAL NO ESTA OBLIGADA A ESTABLECERLAS (TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE).

No constituye ilegalidad alguna, la omisión en la que incurre la autoridad que conoce de un juicio laboral, al no establecer, en el laudo, las deducciones que por ley pudieran corresponder a las prestaciones respecto de las que decreta condena; en virtud de que no existe disposición legal que así se lo imponga y, como tales deducciones no quedan

al arbitrio del juzgador, sino que las mismas derivan de la ley que en cada caso las establezca, la parte condenada está en posibilidad de realizar las que procedan, al hacer el pago de las cantidades respecto de las que se decretó condena en su contra, conforme a la ley o leyes aplicables, sin necesidad de que la autoridad responsable las señale o precise expresamente en su resolución.” SEPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 7397/93. Director General del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. 19 de octubre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: María Yolanda Múgica García. Secretario: Antonio Hernández Meza.

16. Ejecución

Como es sabido una de las características de la norma jurídica es su coercibilidad, lo que se reduce a la fuerza del Estado, para hacer cumplir sus determinaciones y aún considerando en este aspecto que un juicio laboral tiene por objeto que la declaración o resolución de la autoridad sobre la obligación del demandado de satisfacer el derecho que tiene el actor.

El fondo de la ejecución es obtener la satisfacción del acreedor bajo la salvaguarda de sus derechos, es por eso que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene la obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos por lo que dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes.

Conforme a la Ley Federal de Trabajadores al Servicios del Estado para que el Tribunal haga cumplir sus determinaciones, podrá imponer multas hasta de mil pesos, las que se harán efectivas por la Tesorería General de la Federación, para lo cual el Tribunal girará el oficio correspondiente, debiéndole informar la Tesorería al Tribunal los datos que acrediten su cobro, en virtud de haber hecho efectiva la multa.

Cuando se pida la ejecución de un laudo el Tribunal despachará auto de ejecución y comisionará a un actuario para que, asociado de la parte que obtuvo, se constituya en el domicilio de la demandada y la requiera para que cumpla la resolución, apercibiéndola que, de no hacerlo, se procederá conforme a lo dispuesto en el capítulo anterior.

Un problema que se llega a presentar es que al ser notificados los laudos que condenan a los Titulares de las Dependencias, y al no estar especificado el procedimiento para su ejecución en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, éstos no siempre actúan conforme a la ley supletoria (Ley Federal del Trabajo) y por lo tanto no se actúa de manera inmediata.

17. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

Es el órgano jurisdiccional encargado de conocer y resolver los conflictos que surgen entre el Estado y sus trabajadores, fue hasta el 3 de junio de 1991, que establece y comienza a publicar el boletín laboral burocrática como órgano encargado de publicar los acuerdos y resoluciones de la Presidencia, del Pleno y de las Salas, así como sus criterios, sus avisos, notificaciones, circulares e información que se estime conveniente en relación con su actuación jurisdiccional.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores; conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio; conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo; conocer de los conflictos sindicales e intersindicales y efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las

Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos, en términos del artículo 124 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Para que el Tribunal funcione en pleno se requerirá la presencia del presidente del tribunal y de la mayoría de los magistrados que lo integran. Los acuerdos del pleno se tomarán por mayorías de votos de los magistrados presentes. Para el funcionamiento de las salas y salas auxiliares, bastará la presencia del presidente de la misma, pero los tres magistrados que la integran deberán conocer necesariamente de las resoluciones siguientes:

- Las que versen sobre personalidad.
- Las que versen sobre competencia;
- Las que versen sobre admisión de pruebas;
- Las que versen sobre nulidad de actuaciones;
- El laudo, en el caso de las salas, y
- Las que versen sobre el desistimiento de la acción de los trabajadores, en los términos del artículo 140 de esta ley.

El funcionamiento del Tribunal será colegiado, funcionará en Pleno y en Salas, se integrará cuando menos con tres Salas, las cuales podrán aumentarse cuando se requiera.

Cada Sala estará integrada por un Magistrado designado por el Gobierno Federal, un Magistrado representante de los trabajadores, el cual es designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un Magistrado tercer árbitro, que nombrarán los dos primeros y que fungirá como Presidente de Sala.

Además de las Salas a que se refiere el párrafo anterior, en las capitales de las entidades federativas podrán funcionar las Salas Auxiliares del Tribunal

Federal de Conciliación y Arbitraje que el Pleno considere necesarias, integradas en igual forma que las Salas.

El Pleno se integrará con la totalidad de los Magistrados de las Salas y un Magistrado adicional, designado por el Presidente de la República, que fungirá como Presidente del propio Tribunal.

El Presidente del Tribunal será sustituido en sus faltas temporales, y en las definitivas en tanto se expide nuevo nombramiento, por el Secretario General de Acuerdos del Tribunal. Las faltas temporales de los Presidentes de las Salas serán cubiertas por el Secretario General Auxiliar de la Sala o Sala Auxiliar correspondiente y las de los demás Magistrados por la persona que señale quien haya hecho la designación original.

El Presidente del Tribunal y los Presidentes de Sala y Sala Auxiliar, durarán en su encargo seis años. Los Magistrados representantes del Gobierno Federal y de los trabajadores al Servicio del Estado, podrán ser removidos libremente por quienes los designaron.

El Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tendrá las facultades y obligaciones de ejercer la representación del Tribunal; dirigir la administración del mismo; presidir las sesiones del Pleno; cuidar el orden y la disciplina del personal del Tribunal y conceder las licencias que, de acuerdo con la Ley, le sean solicitadas; asignar los expedientes a cada una de las Salas, conforme a las normas que establezca el Reglamento Interior; vigilar que se cumplan los laudos dictados por el Pleno; vigilar el correcto funcionamiento de las Salas y de las Salas Auxiliares; rendir los informes relativos a los amparos que se interpongan en contra de los laudos y de las resoluciones dictadas por el Pleno; llevar la correspondencia oficial del Tribunal salvo las reservadas a los Presidentes de las Salas, y las demás que le confieran las leyes.

El Presidente de cada una de las Salas, tiene las facultades y obligaciones siguientes: cuidar el orden y la disciplina del personal de la Sala; vigilar que se cumplan los laudos dictados por la Sala; rendir los informes en los amparos, cuando las Salas tengan el carácter de autoridad responsable; informar al Presidente del Tribunal las deficiencias que observe en el funcionamiento de la Sala y sugerir las medidas convenientes para corregirlas; tramitar la correspondencia relacionada con los asuntos de la competencia de la Sala, y las demás que le confieran las leyes.

Los Presidentes de las Salas Auxiliares, tendrán las facultades y obligaciones siguientes: cuidar el orden y la disciplina del personal de la Sala; remitir al Tribunal los expedientes, dentro del término fijado en la fracción II del artículo 124-C de esta Ley; rendir los informes en los amparos, cuando las Salas Auxiliares tengan el carácter de autoridad responsable; tramitar la correspondencia relacionada con los asuntos de la competencia de la Sala, y las demás que le confieran las leyes.

Para ser Magistrado del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; ser mayor de veinticinco años, y no haber sido condenado por delitos contra la propiedad o a sufrir pena mayor de un año de prisión por cualquier otra clase de delitos intencionales.

El Presidente del Tribunal y los Presidentes de Sala y de Sala Auxiliar, así como el Magistrado nombrado por el Gobierno Federal, deberán poseer título profesional de Licenciado en Derecho, legalmente expedido cuando menos cinco años antes de la designación, y tener un mínimo de tres años de experiencia acreditable en materia laboral.

El Magistrado representante de los trabajadores, deberá haber servido al Estado como empleado de base, por un periodo no menor de cinco años, precisamente anterior a la fecha de la designación.

El Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje disfrutará de emolumentos iguales a los de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y los Presidentes de las Salas y Salas Auxiliares, así como los magistrados de las mismas disfrutarán de los que correspondan a los que perciben los Jueces de Distrito.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje contará con un Secretario General de Acuerdos. El Pleno contará con el personal que sea necesario para atender los asuntos de su competencia. En cada Sala y Sala Auxiliar, habrá un Secretario General Auxiliar y el número de Secretarios de Acuerdos, Actuarios y personal administrativo, que sean necesarios para atender el volumen de asuntos.

El Tribunal tendrá también el número de Conciliadores que sean necesarios para prestar el servicio público de conciliación en los asuntos de la competencia del Tribunal o que les encomiende el Presidente de éste, interviniendo y dando fe pública de los convenios que las partes celebren con su intervención. El nombramiento de los Conciliadores será hecho por el Presidente del Tribunal.

Contará asimismo con una Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado integrada por un Procurador y el número de Procuradora Auxiliares que se juzgue necesario para la defensa de los intereses de los trabajadores y que, en forma gratuita, representara o asesorará a los trabajadores, siempre que lo soliciten, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de esta Ley, interponiendo los recursos ordinarios y el juicio de amparo, cuando procedan, para la defensa del trabajador y proponiendo a las partes interesadas

soluciones conciliatorias para el arreglo de sus conflictos haciendo constar los resultados en actas autorizadas.

Los nombramientos del Procurador y de los Procuradores Auxiliares los hará el Presidente del Tribunal, con el acuerdo del Pleno. Las autoridades están obligadas a proporcionar a la Procuraduría los datos e informes que solicite para el mejor desempeño de sus funciones. El Reglamento determinará las atribuciones y obligaciones de la Procuraduría.

Los Secretarios de Acuerdos, Actuarios y el personal administrativo del Tribunal son de base y estarán sujetos a la presente Ley; pero los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la misma, serán resueltos por las autoridades federales del trabajo.

El Secretario General de Acuerdos, los Secretarios Generales Auxiliares, los Secretarios de Acuerdos y el Jefe de Actuarios, deberán satisfacer los siguientes requisitos: ser mexicanos, mayores de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos; tener título legalmente expedido de Licenciado en Derecho, y no haber sido condenados por delito intencional sancionado con pena corporal.

El Tribunal, por conducto del Pleno, nombrará, removerá o suspenderá a sus trabajadores en los términos de esta Ley.

Los gastos que origine el funcionamiento del Tribunal serán cubiertos por el Estado, consignándose en el presupuesto de la Secretaría de Gobernación.

El personal jurídico y administrativo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, tendrá las facultades y atribuciones específicas que determinen esta ley y el Reglamento Interior del Tribunal.

Al Pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje corresponde: expedir el Reglamento Interior y los manuales de organización del Tribunal; uniformar los criterios de carácter procesal de las diversas Salas, procurando evitar sustenten tesis contradictorias; tramitar y resolver los asuntos a que se refieren las fracciones II, III, IV y V del artículo anterior; determinar, en función de las necesidades del servicio, la ampliación de número de Sala y de Salas Auxiliares que requiera la operación del Tribunal, y las demás que le confieran las disposiciones legales aplicables.

A cada una de las Salas corresponde: conocer, tramitar y resolver los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de las dependencias o entidades y sus trabajadores, y que le sean asignadas, de conformidad con lo establecido en el Reglamento Interior, y las demás que le confieran las Leyes.

A las Salas Auxiliares corresponde: Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre las dependencias o entidades a que se refiere el artículo primero de esta Ley y sus trabajadores, cuando éstos presten sus servicios en las entidades federativas de su jurisdicción; tramitar todos los conflictos a que se refiere la fracción anterior hasta agotar el procedimiento, sin emitir laudo, debiendo turnar el expediente al Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dentro de los diez días siguientes a aquél en que se declare cerrada la instrucción, para que éste lo turne a la sala correspondiente que dictará el laudo, y demás que les confieran las Leyes.

Tan pronto reciba la primera promoción relativa a un conflicto colectivo o sindical, el Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, citará a las partes dentro de las veinticuatro horas siguientes a una audiencia de conciliación, que deberá llevarse a cabo dentro del término de tres días contados a partir de la fecha de la citación. En esta audiencia procurará avenir a las partes; de celebrarse convenio, se elevará a la categoría de laudo que las obligará como si se tratara de

sentencia ejecutoriada. Si no se avienen, remitirá el expediente a la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal para que se proceda al arbitraje de conformidad con el procedimiento que establece este capítulo.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no podrá condenar el pago de costas y sus miembros del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no podrán ser recusados.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El ser humano como núcleo integral de la sociedad, es titular de derechos y obligaciones, sin embargo existen diversos factores a su alrededor que se determinan por el papel que juegan en la sociedad, ya sea **detentando los medios de producción o únicamente con su fuerza de trabajo; de dicha situación se originan las relaciones laborales, entre quien presta un servicio personal y subordinado, ya sea intelectual o material, (trabajador) y quien recibe el beneficio del servicio prestado por el trabajador (patrón).**

SEGUNDA.- En el desarrollo de la historia, se han observado diversos grupos de trabajadores sujetos a restricciones en sus derechos laborales; sin embargo, las diferencias entre éstos, provienen de las mismas leyes que los regulan; algunos carecen de un marco jurídico laboral, a otros se les niega su calidad de trabajadores, no obstante prestar un servicio personal y subordinado a otra; otros son considerados como la clase trabajadora privilegiada, sin embargo, no existe sustento jurídico que los considere con tal calidad.

TERCERA.- A la relación laboral que se da entre una persona física a la cual se le denomina servidor público y el Estado, en su calidad de patrón, no se le ha dado la importancia que requiere, ya que existe incongruencia entre los diferentes ordenamientos (**LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LEY FEDERAL DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**) que regulan por un lado a los servidores públicos y por otro a los trabajadores al servicio del Estado, sin analizar que son dos ordenamientos legales con sustento constitucional. De ahí la importancia de que las partes que intervienen en una relación laboral sean reguladas conforme a ley, a fin de mantener un equilibrio entre ambas.

CUARTA.- El servidor público como trabajador del Estado tiene una carga especial, que lo diferencia de otros, toda vez que a través de ellos, cumple con sus fines; por lo que el sistema de responsabilidades a que están sujetos, está compuesto de cuatro

tipos de responsabilidad, la penal, si lesionan los valores tutelados por las leyes penales; cuando realizar funciones directivas y afectan intereses fundamentales o buen despacho de asuntos, originan la responsabilidad política; cuando causan un daño u obran contra la ley o las buenas costumbres, tienen la obligación de repararlo se configura la responsabilidad civil y por último cuando contravienen los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia, en el desempeño de las funciones encomendadas, incurrir en responsabilidad administrativa.

QUINTA.- Los ordenamientos jurídicos que regulan la relación laboral entre los servidores públicos y el Estado, distinguen en dos categorías a la clase trabajadora, de base y de confianza, lo que origina un trato desigual entre ambos, respecto a prestaciones, remuneraciones y condiciones bajo las cuales se rigen, consecuentemente en los procedimientos que les pueden ser instaurados y en la forma en que se sancionan o absuelven.

SEXTA.- En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se maneja de forma indistinta los términos de trabajadores de base o de confianza, sin ser específicos; dichos problemas se originan principalmente en la imposición de las sanciones de suspensión y destitución, ya que dicho ordenamiento remite a los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas; sin aclarar a que leyes se refieren, lo que deja en estado de indefensión a los servidores públicos que fueron sujetos a un procedimiento administrativo.

SÉPTIMA.- Para la imposición de las sanciones de suspensión y destitución, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dice que su ejecución se sujetará a lo previsto en la ley correspondiente, siendo en este caso la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, que es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, así como de diversas Instituciones Públicas, organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios

públicos. Lo que a todas luces es desgastante para los trabajadores al servicio del Estado, ya que no obstante, que fueron sujetos a un **procedimiento administrativo**, en el que debieron respetarse todas y cada una de las etapas previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que rige la responsabilidad administrativa, desde la notificación del citatorio para audiencia de ley, en el que se le hicieron saber los hechos que se le imputan, el motivo de su citación, el derecho que tiene a manifestar lo que a su derecho convenga y presentar las pruebas que desvirtúan las irregularidades que se le imputaron, en la audiencia de ley, así como la emisión de una resolución conforme a derecho; **no es posible que el mismo ordenamiento que reguló el citado procedimiento, remita la ejecución de las sanciones que se imponen, a otro procedimiento previsto en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado**, máxime que en el artículo 46 del precepto legal invocado, se señalan las únicas causas, mediante las cuales se justifica el cese de los efectos del nombramiento y consiguientemente a la separación definitiva del empleo, cargo o comisión que desempeñe el trabajador sin responsabilidad para el Estado.

OCTAVA.- Es importante destacar que tratándose de servidores públicos de base, necesariamente deberá demandarse en la vía laboral ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para poder hacer efectiva la sanción de destitución, ya que debe adecuarse a lo previsto en la fracción V, del artículo 46 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, que dice que será por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, siempre y cuando la conducta se encuadre en los casos que se describen. Lo anterior resulta muy subjetivo, ya que deja al arbitrio del juzgador determinar si la responsabilidad administrativa por la que se le impuso la sanción administrativa, ya sea de suspensión o destitución, se adecúa a los casos en comento, tales como faltas de probidad u honradez, actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio, cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada; por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo; por cometer actos inmorales durante el trabajo; por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo; por comprometer con

su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren; por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores; por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante; por falta comprobada de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva y por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria; asimismo, respecto a la sanción administrativa de la suspensión también debe supeditarse a la ley laboral.

NOVENA.- En la **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**, vigente a partir del día 14 de marzo del 2002, si bien es cierto se trató de subsanar las confusiones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también lo es, que nuevamente supedita su actuar a otra ley también de carácter federal, ya que respecto a la imposición de las sanciones de suspensión y destitución de los servidores públicos, establecen que serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente; sin embargo, en relación a éste último aspecto nos remiten a la Ley laboral, al señalar que tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable, siendo el principal argumento que la autoridad administrativa no puede destituir o cesar sin la calificación de las autoridades jurisdiccionales en materia laboral, en virtud de que los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123 y sus leyes reglamentarias, tales como la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que son derechos que no pueden ser desconocidos; aunque también es de considerar que la responsabilidad administrativa encuentra su regulación a nivel constitucional, en los términos del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo ordenamientos del mismo nivel.

DÉCIMA.- De esta forma, para evitar la confusión entre los ámbitos del Derecho Laboral y el Administrativo, resulta indispensable adicionar en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, una fracción en la que se establezca como causa de terminación de la relación laboral, sin responsabilidad para el patrón la de resolución definitiva de destitución impuesta por autoridad administrativa, con lo que se daría plena eficacia al ejercicio de la facultad disciplinaria de la Administración Pública.

PROPUESTA

ARTICULO 46.- NINGUN TRABAJADOR PODRA SER CESADO SINO POR JUSTA CAUSA. EN CONSECUENCIA, EL NOMBRAMIENTO O DESIGNACION DE LOS TRABAJADORES SOLO DEBERA DE SURTIR EFECTOS SIN RESPONSABILIDAD PARA LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS POR LAS SIGUIENTES CAUSAS:

I.- ...

II.- ...

III.- ...

IV.- ...

V.- ...

VI.- POR RESOLUCION DEFINITIVA IMPUESTA POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría general del derecho administrativo, 8a. Edición, Ed. Porrúa, México, 1988.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo curso de derecho administrativo, 2a. Edición, Ed. Porrúa, México, 1993.
3. ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del servidor público, 2a. Edición, Ed. Porrúa, México, 1988.
4. BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis práctico y jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo, 6a. Edición, Ed. Sista, México.
5. CARDENAS, Raúl F., Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México, 1982.
6. CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático, Ed. PAC, México, 1988.
7. CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales, Ed. UNAM, México, 1980.
8. CASTELAZO, José R., El régimen constitucional y administrativo de responsabilidades de los servidores públicos, Cuadernos de Análisis, político-administrativos, México, 1985.
9. DAVALOS, José. Constitución y nuevo Derecho del Trabajo, 1a. Edición, Ed. Porrúa, México, 1988.
10. DE BUEN L., Néstor. Derecho del trabajo, Tomo I , 6a edición, Ed. Porrúa, México, 1986.
11. DE BUEN L., Néstor. Derecho del trabajo, Tomo II, edición, Ed. Porrúa, México, 1986.
12. DE BUEN L., Néstor. El derecho administrativo laboral y la administración pública en México, 1a. edición, Ed. Porrúa, México, 1994.
13. DE LA CUEVA, Mario. El nuevo Derecho del Trabajo, Tomo I, 7a. edición Ed. Porrúa, México, 1993.
14. DE LA CUEVA, Mario. El nuevo Derecho del Trabajo, Tomo II, 7a. edición Ed. Porrúa, México, 1993.
15. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, 2a. Edición, Ed. Porrúa, México, 1988.

16. DELGADILLO, Lucero. Elementos de Derecho Administrativo, Ed. Limusa, México, 1996
17. DE LA MADRID HURTADO, Miguel. La renovación nacional a través del Derecho, 1a. Edición. Ed. Porrúa, México, 1988.
18. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 30a. Edición, Ed. Porrúa, México, 1991.
19. HERRERA PEREZ, Agustín. Legislación federal sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, 1a. edición, Ed. Instituto de administración pública del Estado de México, 1998.
20. OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, 5a. edición, Ed. Porrúa, México, 1988.
21. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Responsabilidades legales de los servidores públicos, 1a. Edición . Ed. Porrúa, México, 1999.
22. RUIZ RODRIGUEZ CAZAREZ, Eduardo. El procedimiento administrativo disciplinario dentro de la Administración Pública, Ed. Trillas México, 1990
23. TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1997, 20a. edición, Ed. Porrúa, México, 1997.

Legislación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Porrúa, 21° Ed. México, D.F., 2002.

Ley Federal del Trabajo, Ediciones Fiscales ISEF, 7° Ed. México, D.F., 2002.

Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, Ediciones Fiscales ISEF, 7°, Ed. México, D.F., 2002.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ediciones Fiscales ISEF, 6°, Ed., México, D.F., 2002.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ediciones Fiscales ISEF, 6°, Ed., México, D.F., 2002.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Diario Oficial de la Federación del 13 de marzo del 2002. (Apéndice)

Otras fuentes:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Tomos I y II, 14a. edición, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Ed. Porrúa, México, 1999.

Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones, Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional, Tomos XI y XII, 3a. Edición, Ed. Cámara de diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, México, 1985.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1983.

Diccionario de Derecho, DE PINA Rafael y DE PINA VARA, Rafael, 25a. Edición, México, 1998

Diccionario Bilingüe de términos jurídicos, 3a. Edición, Ed. Abeledo Perrot, Argentina, 1998.

SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Coordinación Fiscal.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA

ARTICULO PRIMERO.- Se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para quedar como sigue.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

TITULO PRIMERO

CAPITULO UNICO

Disposiciones Generales

ARTICULO 1.- Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

- I.- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- II.- Las obligaciones en el servicio público;
- III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- IV.- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y
- V.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

ARTICULO 2.- Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

ARTICULO 3.- En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- II.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- III.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- IV.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- V.- Los tribunales de trabajo y agrarios;
- VI.- El Instituto Federal Electoral;
- VII.- La Auditoría Superior de la Federación;
- VIII.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- IX.- El Banco de México; y
- X.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

ARTICULO 4.- Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República

ARTICULO 5.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

Ley: A la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Secretaría: A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

Contralorías internas: A los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República

Contralores internos y titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades: A los titulares de las contralorías internas y a los de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, designados por la Secretaría.

Dependencias: A las consideradas como tales en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidos sus órganos administrativos desconcentrados, así como la Procuraduría General de la República.

Entidades: A las consideradas como entidades paraestatales en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

ARTICULO 6.- Cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, materia de las quejas o denuncias, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo 3 turnar las quejas o denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

TITULO SEGUNDO

Responsabilidades Administrativas

CAPITULO I

Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público

ARTICULO 7.- Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

ARTICULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

- I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga confiadas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;
- V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- VI.- 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.
- VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado.

- VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;
- IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;
- X.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

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

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo 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;

- XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interposita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley.

- XIII.- 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 XI.
- XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI.
- XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley.
- XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;
- XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo.

- XVIII.- Donunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegara a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;
- XIX.- 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;
- XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;
- XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectue, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;
- XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y
- XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto ryan en el servicio de las fuerzas armadas.

ARTICULO 9.- El servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión deberá observar, hasta un año después de haber concluido sus funciones, lo siguiente:

- a) En ningún caso aprovechará su influencia u obtendrá alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba, para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI del artículo anterior;
- b) No usar en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya tenido acceso en su empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público, y
- c) Los servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de Dirección en el Instituto Federal Electoral, sus Consejeros, y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se abstendrán de participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.

CAPITULO II

Quejas o Denuncias, Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas

ARTICULO 10.- En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

ARTICULO 11.- Las autoridades a que se refieren las fracciones I, II y IV a X del artículo 3, conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, así como para imponer las sanciones previstas en el presente Capítulo.

ARTICULO 12.- Los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, serán sancionados conforme al presente Capítulo por la contraloría interna de dicha Secretaría. El titular de esta contraloría será designado por el Presidente de la República y solo será responsable administrativamente ante él.

ARTICULO 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I.- Amonestación privada o pública.
- II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año;
- III.- Destitución del puesto,
- IV.- Sanción económica, e
- V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

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

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

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

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

ARTICULO 14.- Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

- I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que interfieran, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;
- II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;
- IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

ARTICULO 15.- Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

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

ARTICULO 16.- Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:

- I.- La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato;
- II.- La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente,
- III.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y
- IV.- Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del artículo 30 de la Ley.

El incumplimiento a lo dispuesto en este artículo por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.

ARTICULO 17.- La Secretaría impondrá las sanciones correspondientes a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades cuando se abstengan injustificadamente de investigar o sancionar a los infractores, o que al hacerlo no se ajusten a las disposiciones jurídicas o administrativas aplicables, así como cuando incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa.

ARTICULO 18.- Cuando por la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones la Secretaría estime que ella debe instruir el procedimiento disciplinario, requerirá al contralor interno, al titular del área de responsabilidades o al titular del área de quejas el envío del expediente respectivo, e impondrá, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes.

ARTICULO 19.- Si la Secretaría o el contralor interno tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, deberán denunciarlos ante el Ministerio Público o, en su caso, instar al área jurídica de la dependencia o entidad respectiva a que formule las quejas a que hubiere lugar, cuando así se requiera.

ARTICULO 20.- Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que los sean requeridas.

La Secretaría o el contralor interno podrán comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a través de operativos específicos de verificación, en los que participen en su caso los particulares que reúnan los requisitos que aquella establezca.

ARTICULO 21.- La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

- I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta, los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

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

- II.- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen.

- III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

- IV.- Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y

- V.- Previa o posteriormente al citarlo al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contratador interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

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

En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.

ARTICULO 22.- En los lugares en los que no residan los contratadores internos o los titulares de las áreas de quejas y de responsabilidades, los servidores públicos de las dependencias o entidades que residan en dichos lugares, practicarán las notificaciones o citaciones que en su auxilio aquellos les encomienden mediante comunicación escrita

En dicha comunicación deberá señalarse expresamente la diligencia cuya práctica se solicita, los datos de identificación y localización del servidor público respectivo, y el plazo en el cual deberá efectuarse aquélla, así como acompañarse de la documentación correspondiente

El incumplimiento de lo anterior por parte de los servidores públicos de las dependencias o entidades a los que se les solicite el auxilio a que se refiere este artículo, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.

ARTICULO 23.- Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, teniendo la obligación de suscribir la quienes intervengan en ella, si se negaren a hacerlo se asentará dicha circunstancia en el acta. Asimismo, se les advertirá de las penas en que incurren quienes falten a la verdad.

ARTICULO 24.- Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría, del contratador interno o del titular del área de responsabilidades durante el procedimiento a que se refiere este Capítulo constarán por escrito. Las sanciones impuestas se asentarán en el registro a que se refiere el artículo 40 de la Ley.

ARTICULO 25.- Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

ARTICULO 26.- El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

- I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público lo cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;
- II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen dónneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y
- III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas

ARTICULO 27.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:

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

ARTICULO 28.- En los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnen las resoluciones administrativas dictadas conforme a la Ley, las sentencias firmes que se pronuncian tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. En el caso de ser revocada o de que la modificación así lo disponga, se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá otorgar la suspensión cumpliendo los requisitos a que se refiere el artículo anterior.

No procederá la suspensión de la ejecución de las resoluciones administrativas que se impugnen mediante la interposición del recurso o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tratándose de infracciones graves o casos de reincidencia.

ARTICULO 29.- Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán ser impugnadas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, según corresponda.

ARTICULO 30.- La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y conforme se disponga en la resolución respectiva.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables.

ARTICULO 31.- Si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la Ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al servidor público dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, esta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños o perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, destitución o inhabilitación.

ARTICULO 32.- Para el cumplimiento de las atribuciones que les confiere la Ley, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, podrán emplear los siguientes medios de apremio:

- I.- Multa de hasta veinte veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, y
- II.- Auxilio de la fuerza pública.

Si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, se estará a lo que prevenga la legislación penal.

ARTICULO 33.- Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y ésta haya causado daños o perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir ante la Secretaría o el contralor interno respectivo para que elaboren el dictamen correspondiente que comunicarán a la dependencia o entidad en la que el infractor se encuentre adscrito, para que éstas, si así lo determinan, reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios en cantidad líquida y ordenen su pago, sin necesidad de que acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

Lo anterior, sin perjuicio de que el particular acuda directamente ante la dependencia o entidad en la que el servidor público desempeña su empleo, cargo o comisión para que éstas resuelvan lo conducente

Si la dependencia o entidad determina que no ha lugar a indemnizar o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, las vías jurisdiccionales correspondientes.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en la que se proponga la reparación de daños o perjuicios, la dependencia o entidad se limitará a su determinación en cantidad líquida y a emitir la orden de pago respectiva.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

ARTICULO 34.- Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.

La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.

El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños o perjuicios prescribirá en dos años, contados a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

TITULO TERCERO

CAPITULO UNICO

Registro Patrimonial de los Servidores Públicos

ARTICULO 35.- La Secretaría llevará el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades, así como de las autoridades a que se refieren las fracciones IV y V del artículo 3, en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables.

Las atribuciones que este Título otorga a la Secretaría se confieren a las autoridades a que aluden las fracciones I, II y VI a X del artículo 3, en el ámbito de sus respectivas competencias, conforme a la Ley y demás disposiciones aplicables.

Para los efectos del párrafo que antecede, las citadas autoridades conforme a su propia legislación, determinarán los órganos encargados de ejercer dichas atribuciones, así como los sistemas que se requieran para tal propósito.

ARTICULO 36.- Tienen obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial, ante la autoridad competente, conforme a lo dispuesto por el artículo 35, bajo protesta de decir verdad, en los términos que la Ley señala:

- I.- En el Congreso de la Unión: Diputados y Senadores, Secretarios Generales, Tesoreros y Directores de las Cámaras;
- II.- En la Administración Pública Federal Centralizada: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Presidente de la República, y los previstos en las fracciones IV, VII y XIII de este artículo,

- III.- En la Administración Pública Federal Paraestatal Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo, o equivalente al de los servidores públicos obligados a declarar en el Poder Ejecutivo Federal hasta el de Director General o equivalente;
- IV.- En la Procuraduría General de la República: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Procurador General, incluyendo agentes del Ministerio Público, Peritos e integrantes de la Policía Judicial;
- V.- En el Poder Judicial de la Federación: Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejeros de la Judicatura Federal, Magistrados de Circuito, Magistrados Electorales, Jueces de Distrito, secretarios y actuarios de cualquier categoría o designación;
- VI.- En el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y en los tribunales de trabajo y agrarios: Magistrados, miembros de junta, Secretarios, Actuarios o sus equivalentes;
- VII.- En la Secretaría: Todos los servidores públicos de confianza;
- VIII.- En el Instituto Federal Electoral Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Consejero Presidente;
- IX.- En la Auditoría Superior de la Federación: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Auditor Superior de la Federación;
- X.- En la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: Todos los servidores públicos desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Presidente de la Comisión;
- XI.- En los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de los titulares de aquéllos;
- XII.- Todos los servidores públicos que manejen o apliquen recursos económicos, valores y fondos de la Federación, realicen actividades de inspección o vigilancia; lleven a cabo funciones de calificación o determinación para la expedición de licencias, permisos o concesiones, y quienes intervengan en la adjudicación de pedidos o contratos;
- XIII.- En la Secretaría de Seguridad Pública: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el Secretario de Seguridad Pública, incluyendo a todos los miembros de la Policía Federal Preventiva, y
- XIV.- En el Banco de México Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo en la Administración Pública Federal Centralizada hasta el de Gobernador.

Asimismo, deberán presentar las declaraciones a que se refiere este artículo, los demás servidores públicos de las dependencias, entidades y, de las autoridades a que se refieren las fracciones IV y V del artículo 3 de la Ley, que determine el Titular de la Secretaría, mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas.

ARTÍCULO 37.- La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

- I.- Declaración inicial, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión con motivo del:
 - a) Ingreso al servicio público por primera vez,
 - b) Reingreso al servicio público después de sesenta días naturales de la conclusión de su último encargo,
 - c) Cambio de dependencia o entidad, en cuyo caso no se presentará la de conclusión.
- II.- Declaración de conclusión del encargo, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión, y
- III.- Declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año.

La Secretaría podrá solicitar a los servidores públicos una copia de la declaración del Impuesto Sobre la Renta del año que corresponda, si éstos estuvieren obligados a formularla o, en su caso, de la constancia de percepciones y descuentos que los hubieren emitido las dependencias o entidades, la cual deberá ser remitida en un plazo de tres días hábiles a partir de la fecha en que se reciba la solicitud.

Si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, se suspenderá al infractor de su empleo, cargo o comisión por un periodo de quince días naturales.

En caso de que la omisión en la declaración continúe por un periodo de treinta días naturales siguientes a la fecha en que hubiere sido suspendido el servidor público, la Secretaría declarará que el nombramiento o contrato ha quedado sin efectos, debiendo notificar lo anterior al titular de la dependencia o entidad correspondiente para los fines procedentes. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración a que alude la fracción III.

El incumplimiento a lo previsto en el párrafo anterior, por parte del titular de la dependencia o entidad, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de Ley.

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

En la imposición de las sanciones a que se refiere este artículo deberá sustanciarse el procedimiento administrativo previsto en el artículo 21 de la Ley.

El servidor público que en su declaración de situación patrimonial deliberadamente faltare a la verdad en relación con lo que es obligatorio manifestar en términos de la Ley, previa sustanciación del procedimiento a que se refiere el artículo 21, será suspendido de su empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, y cuando por su importancia lo amerite, destituido e inhabilitado de uno a cinco años, sin perjuicio de que la Secretaría formule la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público para los efectos legales procedentes.

ARTICULO 38.- Las declaraciones de situación patrimonial podrán ser presentadas a través de formatos impresos; de medios magnéticos con formato impreso o de medios remotos de comunicación electrónica, empleándose en este último caso medios de identificación electrónica.

La Secretaría tendrá a su cargo el sistema de certificación de los medios de identificación electrónica que utilicen los servidores públicos, y llevará el control de dichos medios.

Asimismo, la Secretaría expedirá las normas y los formatos impresos, de medios magnéticos y electrónicos, bajo los cuales los servidores públicos deberán presentar las declaraciones de situación patrimonial, así como los manuales e instructivos que indicarán lo que es obligatorio declarar. De igual modo, podrá determinar que la presentación de las declaraciones por medios remotos de comunicación electrónica, sea obligatoria para los servidores públicos o categorías que determine.

Para los efectos de los procedimientos penales que se deriven de la aplicación de las disposiciones del presente Título, son documentos públicos aquellos que emita la Secretaría para ser presentados como medios de prueba, en los cuales se contenga la información que obre en sus archivos documentales y electrónicos sobre las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos.

ARTICULO 39.- En las declaraciones inicial y de conclusión del encargo se manifestarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición.

En las declaraciones de modificación patrimonial se manifestarán sólo las modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de adquisición. En todo caso se indicará el medio por el que se hizo la adquisición.

Tratándose de bienes muebles, la Secretaría determinará las características que deba tener la declaración.

ARTICULO 40.- La Secretaría llevará un registro de servidores públicos, el cual tendrá el carácter de público

En el registro se inscribirán los datos curriculares de los servidores públicos obligados a presentar declaración de situación patrimonial, sus funciones, ingresos y reconocimientos con motivo de sus empleos, cargos o comisiones; la información relativa a su situación patrimonial, en lo referente a sus ingresos del último año, bienes muebles o inmuebles, inversiones financieras y adeudos, así como en su caso los procedimientos administrativos instaurados y las sanciones impuestas a aquellos

La publicación de la información relativa a la situación patrimonial, se hará siempre y cuando se cuente con la autorización previa y específica del servidor público de que se trate

La Secretaría expedirá las normas para la operación del registro y las constancias de sanciones, en todo caso la de inhabilitación, así como de no existencia de estas sanciones, que acrediten la situación específica de las personas que, en su caso, las requieran

Las dependencias y entidades invariablemente obtendrán la constancia de no inhabilitación de quienes pretendan ingresar al servicio público, previo al nombramiento o contratación respectivos. Dichas constancias podrán obtenerse del sistema electrónico que establezca la Secretaría

La información relativa a la situación patrimonial estará disponible hasta por un plazo de tres años posteriores a que el servidor público concluya su empleo, cargo o comisión

La información relacionada con las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos, tendrá valor probatorio cuando lo solicite a la Secretaría el Ministerio Público o la autoridad judicial, en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, el servidor público interesado o bien cuando la propia Secretaría lo requiera con motivo de la sustanciación de procedimientos administrativos de responsabilidades.

ARTICULO 41.- La Secretaría podrá llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los servidores públicos

Cuando existan elementos o datos suficientes que hagan presumir que el patrimonio de un servidor público es notoriamente superior a los ingresos lícitos que pudiera tener, la Secretaría, fundando y motivando su acuerdo, podrá citarlo para que manifieste lo que a su derecho convenga, en los términos del artículo siguiente

ARTICULO 42.- Se citará personalmente al servidor público y se le harán saber los hechos que motivan la investigación, señalándole las incongruencias detectadas respecto de los bienes que integran su patrimonio, para que dentro del plazo de treinta días hábiles, contados a partir de la recepción del citatorio, formule a la Secretaría las aclaraciones pertinentes y ésta emita su resolución dentro de los quince días hábiles siguientes.

Cuando no fuere posible entregar el citatorio, o cuando el servidor público o la persona con quien se entienda la notificación se negaren a firmar de recibido, el notificador hará constar dicha circunstancia en un acta que levantará ante dos testigos, sin que ello afecte el valor probatorio que en su caso posea este documento

Contra la práctica de la notificación respectiva, el servidor público podrá inconformarse ante la Secretaría, mediante escrito que deberá presentar dentro de los diez días hábiles siguientes a su realización, y dispondrá de un plazo igual para ofrecer las pruebas que a su derecho convenga.

Una vez desahogadas las pruebas admitidas, si las hubiere, la Secretaría contará con un plazo de diez días hábiles para emitir su resolución.

La facultad de la Secretaría para efectuar las investigaciones o auditorías a que se refiere el artículo anterior, subsistirá por todo el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y hasta tres años después de haberlo concluido.

ARTICULO 43.- Las dependencias, entidades e instituciones públicas estarán obligadas a proporcionar a la Secretaría, la información fiscal, inmobiliaria o de cualquier otro tipo, relacionada con los servidores públicos, sus cónyuges, concubinas o concubinarios y dependientes económicos directos, con la finalidad de que la autoridad verifique la evolución del patrimonio de aquéllos.

Sólo el titular de la Secretaría o los Subsecretarios de la misma, en términos del párrafo anterior, podrán solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la información bancaria.

ARTICULO 44.- Para los efectos de la Ley y de la legislación penal, se computarán entre los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge, concubina o concubinario y sus dependientes económicos directos, salvo que se acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos y por motivos ajenos al servidor público.

ARTICULO 45.- Cuando los servidores públicos reciban, de una misma persona, algún bien o donación en los términos de la fracción XII del artículo 8 de la Ley, cuyo valor acumulado durante un año exceda de diez veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal al momento de su recepción, deberán informarlo en un plazo no mayor a quince días hábiles a la autoridad que la Secretaría determine a fin de ponerlos a su disposición. La autoridad correspondiente llevará un registro de dichos bienes.

ARTICULO 46.- La Secretaría hará declaratoria al Ministerio Público, en su caso, cuando el sujeto a la verificación de la evolución de su patrimonio no justifique la procedencia lícita del incremento sustancial de éste, representado por sus bienes, los de las personas a que se refiere el artículo 43 de la Ley, y aquéllos sobre los que se conduzca como dueño, durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo.

Para los efectos de esta disposición, se considerará a la Secretaría coadyuvante del Ministerio Público en el procedimiento penal respectivo.

ARTICULO 47.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los Títulos Segundo y Tercero de la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Criminales.

TITULO CUARTO

CAPITULO UNICO

De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público

ARTICULO 48.- Para asegurar el cabal cumplimiento de los principios y obligaciones que la Ley impone a los servidores públicos, será responsabilidad de las dependencias y entidades, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que el efecto realicen, establecer acciones permanentes para delimitar las conductas que en situaciones específicas deberán observar éstos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dicho diagnóstico deberá actualizarse conforme a los resultados que arroje la evaluación a que se refiere el artículo 50 de la Ley.

En el establecimiento de las acciones referidas las dependencias y entidades deberán atender los lineamientos generales que emita la Secretaría.

ARTICULO 49.- La Secretaría, con sujeción a lo previsto en el artículo 48 de la Ley, emitirá un Código de Ética que contendrá reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que onente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad.

El Código de Ética a que se refiere el párrafo anterior, deberá hacerse del conocimiento de los servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate.

ARTICULO 50.- Las dependencias y entidades deberán evaluar anualmente el resultado de las acciones específicas que hayan establecido conforme a este Capítulo, y realizar, en su caso, las modificaciones que resulten procedentes, informando de ello a la Secretaría en los términos que ésta establezca.

ARTICULO 51.- Las dependencias y entidades deberán promover la participación de los sectores social y privado, así como en su caso, de los gobiernos estatales y municipales correspondientes, en la elaboración del diagnóstico a que se refiere el artículo 48 de la Ley, así como en la evaluación de las acciones que las mismas determinen, a efecto de garantizar la prevención de conductas indebidas de los servidores públicos.

TRANSITORIOS

Artículo Primero.- La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

Artículo Segundo.- Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.

Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

Artículo Tercero.- Con la salvedad a que se refiere el transitorio que antecede, se derogan todas aquellas disposiciones federales que se opongan a lo establecido en el presente ordenamiento.

Artículo Cuarto.- Las autoridades a que se refiere el artículo 3 de esta Ley, que no cuenten con los órganos y sistemas previstos en los artículos 11 y 35, dispondrán para su establecimiento de un plazo que no excederá de sesenta días naturales, contados a partir de la entrada en vigor de este ordenamiento, para lo cual realizarán las adecuaciones procedentes a sus reglamentos interiores, manuales de organización o disposiciones equivalentes.

Artículo Quinto.- Los servidores públicos que deban presentar declaraciones de situación patrimonial en los términos de este ordenamiento legal y que no hayan estado obligados a presentarlas conforme a la ley que se deroga, dispondrán por única vez de un plazo de sesenta días naturales para presentar la declaración a que se refiere la fracción I del artículo 37 de esta Ley, contados a partir del día siguiente a que concluya el plazo señalado en el transitorio que antecede.

Artículo Sexto.- Los procedimientos seguidos a servidores públicos federales que se encuentren en trámite o pendientes de resolución a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, así como las resoluciones de fondo materia de los mismos, deberán sustanciarse y concluirse de conformidad con las disposiciones vigentes al momento en que se iniciaron tales procedimientos.

Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigentes hasta la entrada en vigor de la presente Ley seguirán aplicándose por los hechos realizados durante su vigencia.

Artículo Séptimo.- Con el fin de actualizar la información patrimonial de los servidores públicos con que cuenta la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en la declaración de modificación patrimonial a presentarse en el mes de mayo de 2002, por única vez, los servidores públicos deberán proporcionar la información que se indique en el formato que al efecto emita dicha Dependencia, el cual deberá ser dado a conocer de manera oportuna.

Artículo Octavo.- La Secretaría deberá emitir, en un plazo no mayor a ciento veinte días hábiles, contados a partir de la entrada en vigor de este ordenamiento, el Código de Ética, en términos de lo dispuesto por el artículo 49 de la Ley.

Artículo Noveno.- Las menciones que en otras leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas o administrativas de carácter federal se hagan de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o en particular de alguno de sus preceptos, se entenderán referidas a esta Ley o a los artículos de este ordenamiento legal cuyo contenido coincida con los de la Ley que se deroga, con la salvedad que se establece en el transitorio segundo de esta Ley.

ARTICULO SEGUNDO.- Se reforma el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, adicionándole una fracción XXV, y se recorre la actual fracción XXV para pasar a ser XXVI, para quedar como sigue:

"ARTICULO 37.- ...

I a XXIV bis. ...

XXV.- Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere, y

XXVI.- Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos."

ARTICULO TERCERO.- Se reforma el artículo 46, último párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

"ARTICULO 46.- ...

...

...

...

...

Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los Fondos a que se refiere este Capítulo, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales, según corresponda conforme a las etapas a que se refiere este artículo, de conformidad con sus propias legislaciones."

TRANSITORIOS

Artículo Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo.- Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a lo establecido en el presente ordenamiento.

Artículo Tercero.- En relación con la reforma a que se refiere el ARTICULO TERCERO del presente Decreto, los asuntos relativos a las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que hubieren incurrido las autoridades locales o municipales, con motivo de la desviación de recursos federales recibidos y que se encuentren en trámite o pendientes de resolución, deberán sustanciarse de conformidad con las disposiciones vigentes al momento en que se cometió la irregularidad.

México, D.F., a 15 de diciembre de 2001.- Dip. **Beatriz Elena Paredes Rangel**, Presidenta.- Sen. **Diego Fernández de Cevallos Ramos**, Presidente.- Dip. **Adrián Rivera Pérez**, Secretario.- Sen. **María Lucero Saldaña Pérez**, Secretaria.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los doce días del mes de marzo de dos mil dos.- **Vicente Fox Quesada**, Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Santiago Creel Miranda**, Rúbrica.

V: b
S: b