



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA DESTITUCION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL  
ESTADO, DERIVADA DE LAS RESPONSABILIDADES  
ADMINISTRATIVAS CONTENIDAS EN EL ARTICULO 47 DE LA  
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES  
PUBLICOS A LA LUZ DE LA LEY FEDERAL DE LOS  
TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO"

## T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**FABIAN RAMIREZ DIAZ**



ASESOR DE TESIS: LIC. ALENA GARRIDO RAMON



CIUDAD UNIVERSITARIA.

2004



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO  
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
FACULTAD DE DERECHO.

Muy distinguido Señor Director:

El alumno: **FABIAN RAMÍREZ DIAZ**, con número de cuenta 90222313, inscrito en el Seminario de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "LA DESTITUCIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DERIVADA DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS CONTENIDAS EN EL ARTICULO 47 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS A LA LUZ DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO", bajo la dirección de la LIC. ALENA GARRIDO RAMON, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

La Lic. LILIA GARCIA MORALES, en el oficio con fecha 31 de agosto de 2004., me manifiesta haber aprobado y revisado la referida tesis; por lo que, con apoyo a los artículos 18, 19, 20 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del alumno referido.

Ate[n]te  
"POR MI RAZA HABLA EL ESPIRITU"  
Ciudad Universitaria, D.F. 5 de octubre 2004.

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
LIC. GUILLERMO HORI ROBAINA  
Director del Seminario  
DE LA SEGURIDAD SOCIAL

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL. El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso, caducará la autorización que ahora se le concede para someterse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserva su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedido por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaria General de la Facultad.

c.c.p.-Seminario.  
c.c.p.-Alumno (a).

A quienes siempre han estado a mi lado.  
A mi mamá Columba Díaz y a la memoria  
de mi padre Francisco Ramírez Sandoval.  
Con mi agradecimiento de todo corazón por todo  
su apoyo y sacrificios que hicieron juntos  
para forjarme como profesionalista  
y por creer en mí. Te amo Mamá y  
estas siempre en mi corazón Papi.

Gracias.

A mis hermanos.  
Francisco Javier, Verónica, Norma y Eduardo.  
Por compartir juntos bellos momentos, por ser  
mi guía y apoyo en mi niñez y en la  
actualidad. Los amo mucho hermanos.

Gracias.

A mi compañera y amiga.  
Claudia Segura.  
Por estar desde hace tiempo a mi lado,  
Apoyándome e impulsándome a la conclusión  
de este trabajo, para que esto sea el principio  
de grandes éxitos que compartamos juntos.

Gracias.

A Fanny y Robertito.  
Por formar parte de mi familia  
los quiero mucho.

Gracias.

A mi Abuela y Tíos.  
Por siempre brindarme su  
apoyo incondicional y por su gran cariño.

Gracias.

A mis amigos y compañeros.  
Quienes siempre vehementes me  
apoyaron y saben quienes son.

Gracias.

Al Lic. Herminio Arnoldo Matus Quiroz  
y sus abogados Armando y Eugenio.  
Por transmitirme sus conocimientos y  
por permitirme haber trabajado juntos.

Gracias.

Lic. Alena Garrido Ramón.  
Por aceptar ser mi guía en esta tesis,  
pero por ser en todo momento una  
excelente maestra y una gran persona.

Gracias.

A la Universidad Nacional Autónoma de México  
Por ser forjadora de Grandes  
Estudiantes y Profesionistas  
**"MI ALMA MATER"**

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>Pags.</b>
---------------------	--------------

### CAPITULO I

#### NOCIONES GENERALES

1.1. Trabajador.....	1
1.1.2. Trabajador de Base.....	5
1.1.3. Trabajador de Confianza.....	8
1.1.4. Servidor Público.....	15
1.1.5. Funcionario Público.....	17
1.1.6. Derechos y Obligaciones de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	20
1.2. Patrón.....	25
1.2.1. Estado-Patrón.....	26
1.2.2. Secretarías de Estado.....	29
1.2.3. Derechos y Obligaciones del Estado-Patrón.....	32
1.3. Relación Laboral.....	35
1.3.1. Nombramiento de Funciones.....	36
1.3.2. Suspensión Temporal del Nombramiento de Funciones de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	38

1.3.3. Causas del Cese del Nombramiento de Funciones de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	40
1.4. Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	44
1.4.1. Sujetos del Servicio Público.....	44
1.4.2. Responsabilidad Administrativa.....	50
1.4.3. Sanción administrativa.....	53
1.5. Antecedentes Históricos Legislativos.....	56

## **CAPITULO II**

### **MARCO JURÍDICO VIGENTE**

2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	61
2.2. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	65
2.3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	69
2.4. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	71
2.5. Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.....	81
2.6. Supletoriedad de Leyes Adjetivas en el Procedimiento Administrativo...85	
2.6.1. Código Federal de Procedimientos Civiles.....	86
2.6.2. Código Federal de Procedimientos Penales.....	91

### CAPITULO III

#### AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA DETERMINAR LA SANCION DE DESTITUCIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

3.1.	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.....	98
3.2.	Contraloría Interna.....	101
3.3.	Organos Internos de Control.....	102
3.4.	Coordinador de Sector.....	105
3.5.	Competencia de las Contralorías Internas.....	108
3.6.	La Destitución como sanción administrativa y el procedimiento para aplicarla.....	111
3.7.	Procedimiento Administrativo para la imposición de la sanción de Destitución de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	114
3.8.	Reglas para la aplicación de la Destitución como Sanción Administrativa.....	117
3.9.	Ejecución de la Sanción de Destitución de los Servidores Públicos.....	120
3.10.	Procedimiento seguido ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para la terminación del nombramiento de funciones de los Trabajadores al Servicio del Estado en caso de la Destitución del Puesto.....	122
3.11.	Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.....	122
3.12.	Competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.....	124

## CAPITULO IV

### ALTERNATIVAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA DETERMINAR LA SANCION DE DESTITUCIÓN DEL PUESTO

4.1. Alternativas para la conformación e integración del Procedimiento Administrativo para la determinación de la Destitución del Puesto de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	128
4.2. Propuesta Legislativa en la controversia de supletoriedad de leyes adjetivas aplicables a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el desarrollo del Procedimiento Administrativo.....	133
4.3. Inaplicabilidad de la sanción administrativa de Destitución del Puesto de los Trabajadores de base, derivada del Procedimiento Administrativo por lo estipulado en el artículo 113 fracción II, inciso c) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	135
Conclusiones.....	137
Bibliografía.....	141

## INTRODUCCION

Dentro de las diversas sanciones administrativas que contempla la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos hoy Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se encuentra la Destitución del Puesto, la cual estudiaremos por ser considerada como una de las sanciones más graves que pueden aplicar los Órganos Internos de Control en las Dependencias del Gobierno Federal, a través del Procedimiento Administrativo Disciplinario previsto por dicho ordenamiento, a los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal por las faltas administrativas cometidas por estos.

Así pues, analizaremos íntegramente, los derechos y obligaciones de los Trabajadores al Servicio del Estado y del Estado, para determinar las situaciones que originan una Responsabilidad Administrativa y que motivan la aplicación de la sanción de Destitución del Puesto.

Así mismo estudiaremos el Procedimiento Administrativo Disciplinario, instaurado a los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal por las Contralorías Internas, actualmente Órganos Internos de Control de las Dependencia del Gobierno Federal, a efecto conocer sus diversas etapas procesales, con estricto apego al 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 y saber como se determina a través de la resolución respectiva, la sanción de Destitución del Puesto.

De igual manera, a través de la sanción administrativa de Destitución del Puesto que emita un Órgano Interno de Control en su resolución, analizaremos

la ejecución y aplicación material de dicha sanción, para estar en aptitud de determinar el cese de un Trabajador al Servicio del Estado.

Conoceremos los aspectos legislativos que regulan el Procedimiento Administrativo Disciplinario para el caso de la sanción administrativa de Destitución del Puesto de un Servidor Público y del Procedimiento del Cese de un Trabajador al Servicio del Estado derivado de la aplicación de dicha sanción administrativa.

Finalmente abordaremos las alternativas para la conformación e integración de un Procedimiento Administrativo Disciplinario, determinando a través de una reforma en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos hoy Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos la Ley Adjetiva que regule el mismo y una propuesta de reforma al artículo 113, fracción II, inciso c) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a efecto de que los Órganos Internos de Control antes Contralorías Internas estén en aptitud de emitir sus resoluciones administrativas debidamente fundadas y motivadas y más aún cuando impongan como sanción a un Servidor Público la Destitución del Puesto.

## CAPITULO I

### NOCIONES GENERALES

#### 1.1. TRABAJADOR

Dentro del ámbito del Derecho Laboral, diversos tratadistas han aportado conceptos importantes que constituyen y forman parte de la relación laboral que existe entre el Estado y sus Trabajadores mismos que trataremos en el presente capítulo.

El maestro José Dávalos ha considerado como terminología de trabajador a la "persona que presta un servicio a otra y que se le ha denominado de diversas maneras: obrero, operario, asalariado, jornalero, etc., y por tanto el concepto que ha tenido mayor acogida tanto en la doctrina como en la legislación es el de trabajador".<sup>1</sup>

El concepto de trabajador es genérico, por que se atribuye a todas aquellas personas que, con apego a las prescripciones de la Ley, entregan su fuerza de trabajo al servicio de otra y en atención a los lineamientos constitucionales, no admite distinciones, así se ha reconocido en forma expresa en la Ley Federal del Trabajo, en el artículo 3º, segundo párrafo.

Ahora bien, la Ley Federal del Trabajo señala en su artículo 8º, párrafo segundo que se entiende por trabajo lo siguiente: Toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.

---

<sup>1</sup> DAVALOS, José, Derecho del Trabajo I, quinta edición, Porrúa, México 1994, p. 90.

De esta definición se puede concluir que apenas la persona natural o física puede ser empleado. La naturaleza de los servicios hechos, la ejecución de los mismos y la subordinación personal en que el empleado se coloca dentro del contrato de trabajo, hacen que la persona jurídica nunca puede ser empleado.

Sin embargo, la acepción de trabajador para Humberto Muñoz Ramón en su sentido más amplio, "es toda persona que desarrolla un trabajo, es decir, en este sentido, con excepción de los ociosos, todas las personas son trabajadores".<sup>2</sup>

Es fácil advertir, si tenemos presente la noción de trabajo subordinado, que el sujeto al cual se refiere nuestra rama jurídica, no es toda persona que desarrolla un trabajo, sino exclusivamente la que presta a otra un trabajo personal subordinado y en específico nos referimos al artículo 8º de la Ley Federal del Trabajo.

Por su parte Baltasar Cavazos Flores señala que la ley de 1931, en su artículo tercero precisa 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 quiso deducir que los sindicatos o una asociación podían ser trabajadores cuando celebraban el llamado contrato de equipo, esto es, la Ley vieja no precisó si sólo la persona física o también la jurídica, podían ser sujetos de la relación laboral.<sup>3</sup>

Por lo tanto resulta evidente que esta definición no comprende a todos los trabajadores, sino sólo a los asalariados, además de que adolecía del defecto de hablar en general, de "persona", tal y como lo precisa Nestor de Buen

---

<sup>2</sup> MUÑOZ RAMON, Humberto. Derecho del Trabajo. Tomo II, Porrúa, México, 1983, p. 18.

<sup>3</sup> Cfr. CAVAZOS FLORES, Baltasar. Lecciones de Derecho Laboral. octava edición, Trillas, México, 1994, p.153.

Lozano y omite precisar si lo era física o moral y de admitir categorías puras de trabajadores manuales o de trabajadores intelectuales, ciertamente inexistentes, ya que todo trabajo, en alguna medida, supone una actividad física e intelectual al mismo tiempo.<sup>4</sup>

Es la propia Ley Federal del Trabajo la que nos ofrece el concepto de trabajador, al señalar en su artículo 8º que trabajador es la persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado.

De lo que se deriva que el trabajador solamente puede ser la persona física, no sólo por que así lo dispone la definición, sino por que la actividad laboral, estructurada y regularizada por nuestra rama jurídica, es una actividad humana desarrollable solamente por los hombres y nunca, por la propia naturaleza de esa actividad, por las personas morales.

Ahora bien, del mismo texto de la Ley, se toman los siguientes elementos que consideramos indispensables para que tal prestación de servicios sea regulada en sus disposiciones, a saber:

➤ El trabajador siempre será una persona física.

Al respecto, José Dávalos menciona que nunca podrán intervenir en una relación de trabajo, en calidad de trabajadores, las personas jurídicas o morales, sino exclusivamente las persona físicas, es decir, seres humanos, individuos de carne y hueso.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Cfr. DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo Tomo I, décima primera edición, Porrúa, México, 1998, p.489.

<sup>5</sup> Cfr. DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I, *ob. cit.*, p. 91.

- Esa persona física ha de prestar un servicio a otra persona física o moral.

El servicio del trabajador ha de prestarse a una persona física o moral, lo que significa que el ser humano (trabajador), presta los servicios de su actividad humana, intelectual y material, independientemente de la preparación técnica que se requiera para esa profesión u oficio de que se trate a otra persona con las mismas características o en su caso a una persona moral o jurídica.

- El servicio ha de ser en forma personal.

Este dato consiste en que para poder atribuir la calidad de trabajador a un determinado individuo, es necesario, como condición indispensable, que el servicio sea desempeñado por él mismo, en forma personal y no por conducto de otra persona o por interpósita persona.

- El servicio ha de ser de manera subordinada.

La prestación del servicio habrá de efectuarse en forma subordinada, bajo el mando de otra persona.

Debe entenderse por subordinación que el trabajo habrá de realizarse bajo las ordenes del patrón a cuya autoridad estarán subordinados los trabajadores en todo lo concerniente al trabajo.

La subordinación para Baltasar Cavazos Flores constituye un elemento característico de la relación de trabajo y consiste en "la facultad de mandar y en el derecho de ser obedecido. Dicha facultad de mando tiene dos limitaciones:

debe referirse al trabajo estipulado y debe ser ejercido durante la jornada de trabajo".<sup>6</sup>

Consideramos que aún cuando no lo señala expresamente la definición legal, para que la persona física se convierta en trabajador, no sólo basta que preste para otra un trabajo personal subordinado, sino es necesario que lo preste libremente, por su propia voluntad; que ese trabajo sea lícito, que no sea contrario a las leyes y remunerado, mediante el pago de un salario.

Así la actual Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece en su artículo 3º que el trabajador es toda persona que preste 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.

### **1.1.2. Trabajador de Base**

El maestro Andrés Serra Rojas precisa que nuestra actual legislación burocrática, divide a los trabajadores en: de base y de confianza; la calidad del trabajador de confianza es excepcional ya que el artículo correspondiente define a los diversos puestos y funciones que son considerados como de confianza y en consecuencia, todos aquellos puestos o funciones no comprendidas en el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado son de base.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> CAVAZOS FLORES, Baltasar. 40 Lecciones de Derecho Laboral. Trillas. México, 1998. p. 78.

<sup>7</sup> Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo Primer Curso, vigésima edición, Porrúa, México, 1999. p. 397.

Esta situación obedece a lo señalado en la fracción XIV, del apartado B del artículo 123 Constitucional, al precisar que mediante la Ley se determinan los cargos de confianza.

Es importante señalar que en las dependencias del Poder Ejecutivo las funciones de confianza, según la Ley, deben corresponder a puestos específicos en el catálogo respectivo de cada una de ellas.

Los empleados de base gozan de la estabilidad en el empleo, al considerar el artículo 6º que serán inamovibles después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.

En este orden de ideas es importante que consideremos que a través del tiempo se ha determinado que la calidad del trabajador de base sólo se adquiere con el hecho de que el trabajador se desempeñe en sus labores, durante el periodo de seis meses como lo señala el precepto legal señalado en el párrafo anterior.

Lo que conlleva a que los trabajadores de base obtengan la inamovilidad del puesto, situación que implica el derecho a no ser cesado sin justa causa, esto es, sólo pueden ser removidos del empleo por las causas que señala la propia Ley.

Así mismo, los trabajadores de base son regulados por el Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El artículo 6 de la mencionada Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado en forma tajante concluye que son trabajadores de base los no incluidos en la

enumeración anterior y que por ello son inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente.

En relación con los trabajadores de base, no existe propiamente un concepto que nos permita determinar quienes son estos, sólo algunos tratadistas como es el caso de Guillermo Haro Belchez, Raúl F. Cárdenas, Andrés Serra Rojas etc., han abordado este tema, sin embargo, han determinado que el concepto de trabajador de base sólo lo consagra el artículo 6º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, mismo que ya hemos señalado con antelación.

Ahora bien, el maestro Miguel Acosta Romero nos ilustra al señalar que asimila el concepto de funcionario al de trabajador de confianza (art. 5º LFTSE) y el de empleado al de trabajador de base (art. 6º LFTSE).<sup>8</sup>

Bajo estas consideraciones es nuestra propia legislación, en este caso, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado la que nos determina que los trabajadores de base son sujetos en todo a las prescripciones de la propia Ley y que no son incluidos en la enumeración que señala su artículo 6, relativo a los trabajadores de confianza.

En este sentido, también es importante que consideremos lo que el tratadista José Dávalos nos enseña en cuanto a los trabajadores de base ya que señala que éste "es aquel que no se ajusta a la categoría anterior (art. 6 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), es decir, es el trabajador que no es de confianza y es frecuente que el trabajo de base se confunda con el trabajo

---

<sup>8</sup> Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", décima cuarta edición. Editorial Porrúa, México 1999. p. 702.

de planta; solo se debe aclarar que este último responde a un criterio de clasificación distinto, es decir a la duración de la relación de trabajo."<sup>9</sup>

### **1.1.3. Trabajador de Confianza**

Uno de los temas espinosos, conflictivos y resbaladizos en nuestro derecho laboral, es el relativo a los que primeramente se les conoció con el nombre de empleados y después trabajadores de confianza.

Desde su denominación, que desde luego y para variar, no es muy feliz, todo lo que se ha escrito en torno a dichos trabajadores es de suyo bastante y discutible.

A contrario sensu podría entenderse que todo aquel trabajador que no fuera de confianza, tendría que ser de desconfianza.

Durante mucho tiempo se pensó que el título o grado de trabajadores de confianza, derivaba de la voluntad de las partes, es decir, de lo que se conviniera o pactara en los contratos colectivos de trabajo, lo que por supuesto era erróneo de toda erroneidad, habida cuenta que el nombre que se da a los contratos no determina la naturaleza de los mismos.

Por su parte Baltasar Cavazos Flores menciona que el concepto de empleados de confianza fue utilizado por primera vez en el año de 1919, en la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo celebrada en Washington.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> DÁVALOS, José, Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, México 1988, pág. 170.

<sup>10</sup> Cfr. CAVAZOS FLORES, Baltasar. Los trabajadores de Confianza, cuarta edición, Jus, México, 1980, pág. 2.

Es importante que señalemos que México, siguiendo esa terminología, en la Ley Federal del Trabajo de 1931, adopta el concepto de empleados de confianza sin dar una definición del mismo.

En la nueva Ley Federal del Trabajo se cambio el término de empleados de confianza que se viene utilizando –se explica en la exposición de motivos – por el de trabajadores de confianza a fin de dejar consignado, con la mayor precisión, que estas personas son trabajadores y que únicamente en función de ciertas características específicas están sometidos, en algunos aspectos, a una reglamentación especial, lo que quiere decir que salvo modalidades contenidas en el Capítulo de Trabajos Especiales, tienen derecho a todos los beneficios que se consigan en la Ley, es decir, Ley Federal del Trabajo.

Actualmente se siguen utilizando los términos de empleados de confianza, pues a pesar de que desde 1970 se hizo la sustitución, nos encontramos que en los tribunales laborales, en los contratos colectivos, en la practica de las empresas y sindicatos el cambio no ha tenido influencia alguna y se siguen utilizando esos vocablos. La tradición iniciada en México en el año de 1931, al empezar a usar los términos de empleados de confianza se ha impuesto a un simple cambio legislativo de terminología.

Dentro del ámbito del derecho laboral entre particulares, Ramón Muñoz propone como noción doctrinal la siguiente: “son empleados de confianza aquellas personas que desempeñan funciones de administración -planeación y organización cardinales- y de dirección –mandos y controles primordiales- de la prestación del trabajo subordinado y de los bienes empresariales; así como funciones relacionadas con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.”<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> MUÑOZ RAMON, Humberto. Derecho del Trabajo Tomo II, Ob. Cit. pág. 32.

Para Guillermo Cabanellas son empleados de confianza "los que por la responsabilidad que tienen, las delicadas tareas que desempeñan o la honradez que para sus funciones se exige, cuentan con fe y apoyo especiales por parte del empresario o dirección de la empresa."<sup>12</sup>

Así el artículo 9 de la Ley Federal del Trabajo señala que la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé 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.

- En este orden de ideas, la Enciclopedia Universal Ilustrada, Espasa Calpe, define "dirigir" como enderezar, llevar rectamente una cosa hacia un término o lugar señalado, guiar, mostrando o dando señas de un cambio; encaminar las intenciones y las operaciones a un determinado fin, dar reglas para el manejo de una dependencia o para el éxito de una pretensión.
- Fiscalización deriva de fiscalizar, fiscalizar es criticar, sindicar y también averiguar las acciones y obras de otro, vigilar, inspeccionar. La fiscalización equivale a vigilancia o inspección.
- Vigilancia, en los términos de la enciclopedia mencionada, es el cuidado y atención exacta de las cosas que están a cargo de uno; significa velar sobre una persona o cosa o atender exacta y cuidadosamente de ella.

---

<sup>12</sup> CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo III, vigésima edición, Heliasta, México, 1985, pág. 123.

- Inspección es la acción y efecto de inspeccionar. Inspeccionar es examinar, reconocer atentamente una cosa; cuidar que se cumpla y ejecute aquello que está determinado. En consecuencia, fiscalización, vigilancia e inspección son términos sinónimos.

Ahora bien, en lo que se refiere a los trabajadores de confianza del Estado, es necesario que consideremos que la etimología del vocablo de confianza, aplicado en el terreno laboral, resulta confuso, y se ha prestado a grandes polémicas. Algunos estudiosos en la materia consideran a contrario sensu, que los demás trabajadores tendrían que ser catalogados como trabajadores a los que no se les tiene confianza, lo cual no resulta real ni lógico.

Así, en sentido el tratadista Miguel Borrell señala que "son trabajadores de confianza los que desempeñan funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización."<sup>13</sup>

Pero en cuanto a la calidad de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene establecido en reiterada jurisprudencia que la calidad de confianza de un trabajador al Servicio del Estado depende de que el puesto sea uno de los enunciados expresamente con tal categoría por el Artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado el cual establece:

"Artículo 5. Son trabajadores de confianza:

---

<sup>13</sup> BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. 5ª Edición, Editorial Sista, México 1996. Pag. 78.

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 desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

a). Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de 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). Auditoria: a nivel de auditores y sub-auditores 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 Areas de Auditoria.

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

I). 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, 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: el 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;"

#### 1.1.4. Servidor Público

No es sino hasta el 28 de diciembre de 1982, cuando se expide la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que como su nombre lo indica, es una Ley para los servidores públicos, toda vez que las anteriores leyes de Responsabilidades se referían a los delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales.<sup>14</sup>

Tanto en la cámara de origen –la de senadores- como en la revisora-la de diputados- se obtuvo consenso en cuanto a la sustitución del término funcionario por la de “servidor”, pues, se dijo, no es la función la que distingue a quien cumple cometidos institucionales del gobierno, sino precisamente el servicio a los demás.

La función ha llevada aparejada la idea de distinción prerrogativa y privilegio, mientras que el servicio constituye el elemento total de la solidaridad con que han de guiarse las conductas colectivas.

Entonces es así como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 108, párrafos primero y tercero establece lo siguiente:

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública

---

<sup>14</sup> Cfr. RUIZ MASSIEU, José Francisco. Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades. INAP. Edit. Praxis 1984.pag. 30

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.

De esta misma forma, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos determina en su artículo 2:

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

En este contexto podemos determinar que son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, de conformidad con el artículo 2º de esta Ley. Consecuentemente se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo 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, tal y como lo dispone el artículo 108 Constitucional en su primer

párrafo, además serán servidores públicos 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.

Así mismo, Delgadillo Gutiérrez considera que servidor público “es toda persona que presta sus servicios al Estado y aún cuando el concepto de servidor público es el que en forma general ha adoptado nuestra Constitución para referirse a los empleados del Estado, en nuestro sistema legal se sigue haciendo la distinción entre funcionarios y empleados, sin que se precise la diferencia entre uno y otro”.<sup>15</sup>

Por lo que hace a la introducción que hace la última reforma constitucional del término “servidor público” este nos parece correcto, ya que engloba en su totalidad a toda persona que de una u otra forma desempeña un empleo, cargo o comisión de la Administración Pública, incluyendo inclusive a los representantes de elección popular, miembros del Poder Judicial, etc, este término uniformizador nos ayuda enormemente para referirnos con mayor precisión al universo de personas ligadas con el Estado.

#### **1.1.5. Funcionario Público**

La doctrina ha pretendido diferenciar las calidades de funcionarios y empleados a través de los elementos siguientes: a) a partir de la duración en el empleo, b)

---

<sup>15</sup> DELGADILLO GUTIERREZ. Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Primer Curso, Editorial Porrúa. 1988 pag. 146.

de su retribución, c) de la naturaleza del derecho que regula la relación, d) del tipo de sus funciones y e) del tipo de ordenamiento que regula su actuación.

Así mismo, se ha considerado que el funcionario público es aquel que ocupa un grado en la estructura orgánica y que asume funciones de representación, iniciativa, decisión y mando; mientras que el empleado es la persona que presta sus servicios a la Administración Pública sin facultades de representación, decisión y mando, es decir, el funcionario es aquel que ejerce las actividades, competencia u "oficios" del órgano, y no la persona que lo auxilia, ya sea en actividades materiales o técnicas, por ejemplo la secretaria, la mecanógrafa, o el profesionista al que se le encomienda dictamen de un asunto.

La situación jurídica del funcionario estará siempre ligada a un determinado Estado y no puede ser considerada fuera de ese ámbito. En efecto, como ha señalado Bielsa: "Los conceptos y definiciones que se han dado sobre funcionarios públicos, varían ya sea por la tendencia doctrinal, ya sea por su régimen legal, que depende del grado de evolución del Estado, y especialmente de su forma política, pues todo ello incide sobre las ideas de función y funcionario".<sup>16</sup>

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos clasificaba anteriormente a los servidores públicos en altos funcionarios, funcionarios y empleados. La expresión altos funcionarios de la Federación es la que empleaba el artículo 110 de la Constitución, posteriormente modificado, que a tenor estipulaba: "no gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación".

---

<sup>16</sup> BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Editorial El Ateneo. Buenos Aires, 1985 Tomo II, pag. 55.

Los "altos funcionarios de la Federación" comprendían a los funcionarios colocados en la cima de la organización del Estado, así como aquellos encargados de la decisión y responsabilidad de los importantes problemas de la Administración Pública. A este respecto el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, igualmente modificado con posterioridad, los enumeraba: "Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Derecho y el Procurador General de la República, los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas Locales, el Presidente de la República etc.

Aún en un mismo país, pueden existir diversos conceptos de funcionario público según las ramas del derecho que consideren o regulen como lo señala Blanc Laurent de la forma siguiente: "Dentro de los refinamientos de los juristas hay lugar para diferentes definiciones y la noción de funcionario cambia según el punto de derecho en el que se coloque".<sup>17</sup>

En cuanto hace a los términos de funcionarios y empleado público, ambos han sido utilizados tanto por la Constitución como por la Leyes Administrativas, pero sin precisar claramente la diferencia entre uno y otro.

La antigua Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorio Federal, y de los Altos Funcionarios de los Estados, aludía en su artículo 1º que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de los cargos que tengan encomendados, en términos de esa Ley y de las Leyes especiales a que se refiere.

---

<sup>17</sup> BLANC, Laurent, La Fonction Publique. Editorial Presses Universitaires de France. Paris. 1971 pág. 7.

Esta denominación indistinta de empleados y funcionarios públicos ha ido, tras la promulgación de la Constitución de 1917, perdiendo su sentido hacia un nuevo rubro de carácter general adoptado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en 1963 y nos referimos al término "Trabajadores al Servicio del Estado".

Ahora bien, tras las reformas las reformas constitucionales al Título Cuarto "De las responsabilidades de los servidores públicos" promovidas por el Presidente de la Madrid en diciembre de 1982, se produce un cambio en la denominación, al emplearse en dicho Título el término de "servidores públicos". En la exposición de motivos de este ordenamiento se dijo que el cambio tenía como propósito el acentuar el carácter de servicio a la Sociedad, que debía observar todo servidor público en su empleo, cargo o comisión.

En este sentido Haro Belchez manifiesta que de la lectura del artículo 108 Constitucional se desprende la idea de que el termino "servidor público" no sólo comprende a los denominados "trabajadores al servicio del estado" (funcionarios y empleados público), sino que además abarca a todas aquellas personas que de una manera u otra colaboran en las funciones del Estado.<sup>18</sup>

#### **1.1.6. Derechos y Obligaciones de los Trabajadores al Servicio del Estado**

El Estado impone deberes imprescindibles a sus servidores para mantener el eficaz funcionamiento de los servicios públicos y realizar los demás fines que tiene a su cargo. Con estos deberes básicos se asegura el desenvolvimiento de la función pública.

---

<sup>18</sup> Cfr. HARO BELCHEZ, Guillermo. La Reforma de la Función Pública en México, INAP, México, 1993. pág. 215.

Según Serra Rojas señala que los derechos de los servidores públicos son: económicos, como el sueldo, el grado de la carrera administrativa, gratificaciones, incentivos. Derechos no económicos: Derecho al cargo que implica: derecho al nombramiento al funcionario seleccionado; derecho a la posición del cargo, derecho al desempeño estable y a hacerlo en un determinado lugar. Derecho al ascenso, derechos honoríficos, vacaciones, permisos y licencias, derecho al perfeccionamiento, la sindicalización burocrática es regulada por la Ley.<sup>19</sup>

Es lógico que la Ley reconozca a los trabajadores del Estado los derechos o ventajas personales necesarios para su vida de relación, tanto los que se refieren con su posición administrativa, como sus derechos personales y las facultades que se derivan de su propia investidura legal frente al particular. La doctrina denomina a esta materia la protección jurídica de los agentes públicos.

Estos derechos que son los que el trabajador tiene en relación al Estado, se consagran en su calidad de titulares o instrumentos de la función administrativa o de personas físicas que reclaman de la organización gubernamental los elementos necesarios para subsistir decorosamente y hacer frente a sus necesidades personales y familiares y poder atender con eficacia los servicios públicos.

El trabajador al servicio del Estado tiene el derecho de obtener condiciones para su trabajo, sea en la Administración o fuera de ella. Tiene derecho también a que se le mantenga en su status legal, que regula su condición de agente público.

---

<sup>19</sup> Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo Primer Curso. *Ob.cit.*, pág. 430.

Así tenemos que los derechos de los Trabajadores al Servicio del Estado se encuentran ampliamente reconocidos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como en el artículo 123, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala:

"B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

I.- 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;

II.- Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III.- Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

IV.- Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuída durante la vigencia de éstos;

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.

V.- A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI.- Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

VII.- La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;

VIII.- Los trabajadores gozarán 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;

IX Los trabajadores sólo 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;

X.- 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;

XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:..."

Por lo que se refiere a las obligaciones de los Trabajadores al Servicio del Estado, tanto la Constitución como diversas leyes administrativas y las leyes laborales consignan los deberes (obligaciones) del servidor público y en específico lo establece el artículo 44, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y son las siguientes:

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

II. Observar buenas costumbres dentro del servicio;

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

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

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

VI. Asistir puntualmente a sus labores;

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

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

Así mismo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala las obligaciones de los servidores públicos para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia.

Por último, también en la citada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se señalan otros deberes, como observar buenas costumbres durante el servicio y cumplir con las obligaciones que le impongan las condiciones generales de trabajo.

## **1.2. PATRON**

A la persona que recibe los servicios del trabajador también se le conoce con diversas denominaciones, encontrándose entre otras, las de acreedor del trabajo, empleador, patrono, patrón, principal, dador de trabajo, dador de empleo, empresario, locatario, etc; lo cual sucede en la doctrina y en la legislación nacional.<sup>20</sup>

La Ley Federal del Trabajo define al patrón en el artículo 10, primer párrafo, en la forma siguiente: "Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores".

Dentro de la doctrina mexicana, Sánchez Alvarado ofrece el concepto de patrón, definiéndolo como la persona física o jurídico-colectiva(moral) que recibe de otra, los servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros, en forma subordinada.

---

<sup>20</sup> Cfr. DAVALOS, José. *Derecho del Trabajo I*, *Ob. cit.*, pág. 97.

Por su parte Néstor de Buen, se limita a dar un ligero esbozo del concepto de patrón, al indicar que “patrón es quien puede dirigir la actividad laboral de un tercero, que trabaja en su beneficio, mediante retribución”.<sup>21</sup>

Para el caso que estamos tratando las anteriores definiciones nos dan una visión de que es el patrón en el derecho privado, sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que aún cuando es cierto que, en términos generales existe una relación de trabajo entre el poder público (Estado) y sus servidores, también lo es que esta relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo, tal como esta previsto en la Ley laboral supuesto que esta tiende esencialmente a regular las actividades del capital y del trabajo como factores de la producción o sea en funciones económicas, lo que no sucede tratándose del poder público y de sus empleados, por que las funciones encomendadas al Estado no persiguen ningún fin económico, sino más bien un objetivo de control para la convivencia de los componentes de la sociedad.

### **1.2.1. Estado-Patrón**

En este sentido el Maestro Miguel Acosta Romero al referirse al Estado en su libro Teoría General del Derecho Administrativo señala:

“Derivación de la palabra Estado: De la palabra *stato, stare, status*, que significa situación de permanencia, orden permanente o que no cambia.

JELLINEK: El Estado es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombre asentados en un territorio.

---

<sup>21</sup> DE BUEN L. Néstor. Derecho del Trabajo Tomo I, Ob. Cit., pág. 63.

HELLER: El Estado es una conexión social de quehaceres.

CONCEPTO: Es la 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 administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas".<sup>22</sup>

De una manera general podemos decir que el Estado aparece como una sociedad políticamente organizada y dirigida por el poder soberano de un determinado territorio. La teoría tradicional ha sostenido que el Estado tiene como elementos esenciales para su formación: población, territorio y poder soberano.

En el derecho mexicano, de igual manera, a lo largo de los años se han elaborado diversas teorías para definir la naturaleza de las relaciones entre el Estado y sus servidores. Durante cierto tiempo, como señala el profesor mexicano Gabino Fraga se pretendió encajar las relaciones que surgen de la función pública dentro de los moldes del Derecho Civil tradicional. Sin embargo, desde antes de la incorporación del apartado B al artículo 123 Constitucional, estas teorías civilistas habían sido impugnadas y desechadas por los más destacados juristas, quienes sostenían que las relaciones entre el Estado y sus servidores quedaban comprendidas en el ámbito del derecho público la objeción a las teorías de derecho privado estaba en que, independientemente del ordenamiento que las rige, la relación del empleado y funcionario con el Estado, es una relación de derecho público y por lo tanto el derecho público tendrá que ser su régimen.

---

<sup>22</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ob. Cit., pág. 102.

Por lo que en principio la relación entre el Estado y el funcionario y empleado público en el derecho mexicano, es una relación de derecho público, en la que no intervienen consideraciones de derecho privado, ya que como lo señala Serra Rojas, los puestos públicos han sido creados respondiendo a un interés público, para satisfacer necesidades públicas y en general para realizar los fines del Estado, asignados a sus órganos, lo cual no obsta para que algunas instituciones oficiales se rijan por la Ley Federal del Trabajo.

La exclusión de los Trabajadores del Estado hecha por la Legislación laboral reafirmó la tesis de que en realidad el Estado no tiene carácter de patrón con respecto a sus servidores, tanto por que en la relación que se entabla no puede afirmarse que haya, de un lado la empresa capitalista y por el otro el elemento trabajo, porque se considera que propiamente no existe contrato alguno con motivo de la función pública. Efectivamente el concepto de patrón corresponde más bien con el del capitalista que trata de acrecentar su ganancia y que con este fin contrata con los trabajadores la prestación de un servicio, en tanto que el Estado organiza los servicios públicos para beneficio exclusivo de la colectividad y para satisfacer necesidades generales.<sup>23</sup>

En función de lo anterior, nos inclinamos a pensar que en la relación entre el Estado y sus servidores, como es evidente, al no existir lucha de clases, ni perseguirse el equilibrio de los factores de la producción, ni el Estado como tal persigue utilidades o fines lucrativos, sus principios deben ser independientes del Derecho Laboral, tratando de buscar la equidad entre los intereses de los trabajadores y el conjunto de derechos básicos que domina la actividad del Estado.

---

<sup>23</sup> Cfr. HARO BELCHEZ, Guillermo. La Reforma de la Función Pública en México, *ob.cit.* págs. 193 y 194.

En este orden de ideas, hemos de decir que a dichos servidores les une con el Estado una relación sui-generis que en realidad entraña un acto administrativo unilateral. En efecto, en el orden jurídico mexicano el Estado fija unilateralmente las condiciones necesarias para el servicio, para la intervención del agente, regulando las relaciones con sus trabajadores de manera estatutaria y reglamentaria fijando los derechos y obligaciones de los servicios en Leyes y Reglamentos

### **1.2.2. Secretarías de Estado.**

La Secretaría de Estado es un órgano superior político administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado.<sup>24</sup>

Con la denominación "Secretaría de Estado", se alude a cada una de las ramas de la administración pública constituida por el conjunto de servicios y demás actividades confiadas a las Dependencias que bajo la autoridad inmediata y suprema del Presidente de la República, aseguran la acción del Gobierno en la ejecución de la Ley.

Al frente de las Secretarías de Estado se encuentran los Titulares de las mismas denominados "Secretarios de Estado", que es el colaborador más cercano del Presidente y el despacho, así como la resolución de todos los asuntos en las Secretarías corresponde a los titulares de estas, y son todos ellos iguales en rango.

---

<sup>24</sup> Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. *Ob. cit.* pág. 328.

Dentro de nuestro régimen Constitucional, las Secretarías de Estado son órganos político-administrativo. Este concepto es el que se expresó en el Congreso Constituyente de 1917: Para el desempeño de las labores del Ejecutivo necesita este de diversos órganos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la administración. Estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho poder el cual ejerce atribuciones meramente políticas y meramente administrativas.

De este doble punto de vista, resultan dos grupos de órganos del Ejecutivo, y son unos aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas; o cuando menos a la vez políticas y administrativas; son los otros los que administran algún servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política; al grupo de órganos políticos o político-administrativos pertenecen las Secretarías de Estado.<sup>25</sup>

En este sentido, diversos tratadistas han coincidido en que las Secretarías de Estado son órganos que pertenecen a la Administración Pública Centralizada que auxilian directamente al titular del Poder Ejecutivo Federal y su competencia se integra con la distribución que hace entre ellas la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como su creación sólo puede provenir de una Ley que expida el Congreso de la Unión.

La naturaleza de las Secretarías de Estado es meramente administrativa y la función que realizan, permite la ejecución de los fines políticos que en cada sexenio fija el Presidente de la República, y el número de estas depende y ha dependido siempre de la voluntad del Ejecutivo Federal, que tomando en cuenta los requerimientos del país decide las Secretarías que son necesarias para colmarlos.

---

<sup>25</sup> Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo 2º Curso. décima novena edición. Porrúa S.A. México 1999. pág. 570.

En este sentido, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 2º establece:

“Artículo 2. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

I.- Secretarías de Estado;

II.- Departamentos Administrativos, y

III.- Consejería Jurídica.”

Así mismo, ese ordenamiento legal en sus artículos 10 y 11 señala:

“Artículo 10. Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna.”

“Artículo 11. Los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente la República.”

Actualmente la Administración Pública Federal cuenta con las siguientes Secretarías de Estado:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Seguridad Pública.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
Secretaría de Desarrollo Social.  
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.  
Secretaría de Energía.  
Secretaría de Economía.  
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.  
Secretaría de Comunicaciones y Transportes.  
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.  
Secretaría de Educación Pública.  
Secretaría de Salud.  
Secretaría del Trabajo y Previsión Social.  
Secretaría de la Reforma Agraria.  
Secretaría de Turismo.  
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

### **1.2.3. Derechos y Obligaciones del Estado-Patrón.**

Dentro de la doctrina mexicana, no existen propiamente tratados sobre los derechos que puede tener el Estado como Patrón frente a sus Trabajadores al Servicio del Estado o en su caso servidores públicos, toda vez que como lo hemos tratado anteriormente, la relación que existe entre estos no es de la misma naturaleza que la que rige con los particulares y el patrón propiamente dicho, ya que la relación Estado-Trabajador estriba en que estos trabajan para Instituciones de interés general. Constituyéndose en íntimos colaboradores de la función pública, sin embargo nuestra Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado indirectamente en su artículo 44 señala las obligaciones de los Trabajadores las cuales en algún momento podrían considerarse como derechos que tiene el mismo Estado y que son las siguientes:

“Artículo 44.- Son obligaciones de los trabajadores:

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

II.- Observar buenas costumbres dentro del servicio.

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

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

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

VI.- Asistir puntualmente a sus labores;

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

VIII.- Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.”

En este contexto Delgadillo Gutiérrez considera que las leyes laborales prevén para los trabajadores de la Administración Pública obligaciones inherentes a su relación laboran o de servicio que constituyen derechos para los Titulares de las Dependencias.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Cfr. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H. Elementos de Derecho Administrativo “Primer Curso”, ob. Cit., pág. 151.

Por su parte el artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece las obligaciones de los Titulares de las Dependencias frente a sus trabajadores siendo las siguientes:

“Artículo 43.- Son obligaciones de los titulares a que se refiere el Artículo 1o. de esta Ley:

I.- Preferir en igualdad de condiciones, de conocimientos, aptitudes y de antigüedad, a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieren; a quienes representen la única fuente de ingreso familiar; a los Veteranos de la Revolución; a los supervivientes de la invasión norteamericana de 1914; a los que con anterioridad les hubieren prestado servicios y a los que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón.

Para los efectos del párrafo que antecede, en cada una de las dependencias se formarán los escalafones de acuerdo con las bases establecidas en el título tercero de esta ley;

II.- Cumplir con todos los servicios de higiene y de prevención de accidentes a que están obligados los patrones en general;

III.- Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieren separado y ordenar el pago de los salarios caídos, a que fueren condenados por laudo ejecutoriado. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo;

IV.- De acuerdo con la partida que en el Presupuesto de Egresos se haya fijado para tal efecto, cubrir la indemnización por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar en una sola exhibición los sueldos o

salarios caídos, prima vacacional, prima dominical, aguinaldo y quinquenios en los términos del laudo definitivo.

V.- Proporcionar a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales necesarios para ejecutar el trabajo convenido;

VI.- Cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales

VII.- Proporcionar a los trabajadores que no estén incorporados al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las prestaciones sociales a que tengan derecho de acuerdo con la ley y los reglamentos en vigor;

VIII.- Conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad y en los términos de las Condiciones Generales de Trabajo.

IX.- Hacer las deducciones, en los salarios, que soliciten los sindicatos respectivos, siempre que se ajusten a los términos de esta ley.

X.- Integrar los expedientes de los trabajadores y remitir los informes que se le soliciten para el trámite de las prestaciones sociales, dentro de los términos que señalen los ordenamientos respectivos."

### **1.3. RELACIÓN LABORAL**

Es la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado la que establece la forma en que se establece la relación de trabajo con el Estado, es decir, es a través del nombramiento de funciones con el cual se origina la

relación del trabajo, sin embargo, la doctrina ha establecido diversas teorías que señalan la forma de relación que se da con el Estado y el trabajador, que en este caso es el servidor público.

### **1.3.1. Nombramiento de funciones**

La doctrina ha señalado que la relación de los funcionarios con el estado es a través de un régimen legal contractual esto es, un régimen fijado por la Ley, pero no impuesto al funcionario que lo acepta libremente, resultando el nombramiento de un acuerdo cuyas cláusulas han sido preestablecidas por la Ley, pero libremente aceptadas por una parte y por otra.

Para el autor francés Laband la relación entre el funcionario y el Estado pertenecería al ámbito del derecho público, reposando sobre un contrato por el que el funcionario se consagra al Estado, contrata un deber particular de servicio y de fidelidad. Tendríamos así dos elementos a considerar, uno el elemento contractual resultante del concurso de voluntades del Estado y del funcionario, y dos, un elemento de poder público que se manifiesta en la forma misma del acto de nombramiento y en sus efectos, que tienden a otorgar al agente una participación en el poder público.

Es importante que consideremos la teoría estatutaria encabezada por la doctrina francesa respecto del surgimiento del nombramiento de funciones, ya que esta considera que la relación del servicio entre el funcionario y el Estado se atribuye a un acto administrativo unilateral de nombramiento, que aplica a una persona el estatuto legal ya existente del cual derivan sus derechos y obligaciones. De ello que se acepte que la situación de funcionario frente a la administración no sea subjetiva como consecuencia de un contrato, sino

derivada de una situación de naturaleza legal o reglamentaria o dicho en otros términos "estatutaria".<sup>27</sup>

Así mismo, dicha doctrina advierte que la aceptación por el funcionario de su nombramiento constituye un acto de adhesión a una requisita, adhesión que no es un contrato sino un acto jurídico unilateral por el cual se adhiere a un hecho jurídico que existe por que forma parte de una institución. El nombramiento resulta así un acto de poder unilateral donde el funcionario acepta su nombramiento como una ley y no como resultado de la licitación de un contrato, por lo que para este autor. El nombramiento del funcionario resulte un hecho jurídico independiente de su voluntad y que le une a la institución administrativa.

En nuestro derecho mexicano tratadistas como Roberto Baez, consideran que el nombramiento de funciones es el titulo que da legitimación al ejercicio de las actividades del empleado al servicio del Estado es el acto de designación, constituido por la declaración de voluntad de la administración pública que recae sobre persona determinada para que asuma el cargo, empleo o comisión que se le confiere. Este requisito que jamás debe faltar en los servicios públicos, lo señala el artículo 12 de Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al expresar que los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo.

En este sentido nuestra actual legislación burocrática considera al nombramiento de funciones como el acto que da origen a la relación que se dá entre el servidor público y el Estado, esto es así ya que el artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala:

---

<sup>27</sup> Cfr. HARO BELCHEZ, Guillermo. La Reforma de la Función Pública en México, *ob.cit.* págs. 184 y 185

"Artículo 15.- Los nombramientos deberán contener:

I.- Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio;

II.- Los servicios que deban prestarse, que se determinarán con la mayor precisión posible;

III.- El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada;

IV.- La duración de la jornada de trabajo;

V.- El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador, y

VI.- El lugar en que prestará sus servicios."

### **1.3.2. Suspensión Temporal del Nombramiento de Funciones de los Trabajadores al Servicio del Estado.**

Para algunos tratadistas la suspensión temporal es considerada como la corrección disciplinaria laboral, que significa la interrupción de la relación laboral durante cierto lapso.

Las causas concretas de suspensión de la relación de trabajo burocrático, confirman la inamovilidad de los trabajadores de base y de los veteranos de la Revolución a que se refiere el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, precisamente el artículo 12 de la Ley de Veteranos de la Revolución consagra a favor de éstos el derecho de inamovilidad no sólo en puestos de base sino de confianza.

Bajo estos planteamientos nuestra Ley burocrática en su artículo 45 nos enseña las causas por las cuales se pueden suspender temporalmente y no en forma definitiva los efectos de un nombramiento de un trabajador del Estado o lo que es, un servidor público como se señala a continuación:

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

Son causas de suspensión temporal:

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

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

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

Así tenemos que la suspensión temporal del nombramiento de funciones de un servidor público conlleva a que éste quedará privado temporalmente del ejercicio de sus funciones y de los derechos y prerrogativas que la Ley le otorga.

En conclusión tenemos que las causas de suspensión temporal de los efectos del nombramiento son: que el trabajador contraiga alguna enfermedad contagiosa que signifique peligro para las personas que trabajan con él, y la

prisión preventiva del trabajador seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que tratándose de arrestos por delitos contra la propiedad, contra el Estado o contra las buenas costumbres, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelva que debe tener lugar el cese del empleo.

### **1.3.3. Causas del Cese del Nombramiento de Funciones de los Trabajadores al Servicio del Estado.**

La palabra cese viene del verbo cesar que significa suspender o acabarse una cosa, el cese en su caso puede considerarse la nota que se pone en la nómina o título de los que gozan sueldo del Estado, o documento que se expide para que desde aquel día cese el pago de la asignación que tenía algún individuo o en su caso destituir a alguien en el empleo o cargo que desempeña.

Ahora bien. el hecho de que un trabajador no haya adquirido el carácter de inamovible, por no haber cubierto el mínimo de seis meses de servicios prestados que establece el artículo 6o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no lo priva del derecho que establecen los artículos 123, apartado B, fracción IX, constitucional y 46, primer párrafo, de la ley de la materia, en el sentido de que "Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la ley.". En consecuencia, independientemente de la antigüedad laboral, para que un trabajador burocrático sea cesado debe mediar una justa causa.

Le Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado advierte en su artículo 46 que:

"Artículo 46.- Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores solo dejará

de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

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

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

III.- Por muerte del trabajador;

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

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

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

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

c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, 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 a 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 Contratación 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.”

La estabilidad de los trabajadores al servicio del estado e instituciones descentralizadas que en la terminología burocrática se designa inamovilidad, es más precisa a favor de los empleados públicos, y sobre todo, la legislación burocrática es más tutelar del empleado público que las leyes laborales para el empleado privado, pues los efectos del nombramiento del burócrata fuera de las cuatro primeras fracciones en que la relación forzosamente desaparece, la rescisión unilateral por parte del Titular de la unidad burocrática es inadmisibles, ya que éste tiene obligación de someter el caso al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuando se trate de las causales a que se refiere la fracción V del precepto que se comenta.

La cesación de la función pública en unos casos es voluntaria, como en la renuncia, el abandono de cargo y la jubilación. En otros casos es un acto de la administración, subordinado a los principios de la Ley, como la supresión del cargo, la destitución, la inhabilitación. Así se deben distinguir cuatro causas de cesación en la función pública; la renuncia, la licencia, el retiro y la destitución.<sup>28</sup>

#### **1.4. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Bajo éste rubro, debemos considerar que se reputarán responsables administrativamente, los servidores públicos que sean considerados como tales por las leyes respectivas y, aquellos que inobserven lo previsto en la entonces Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, esto es, los que durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión no salvaguarden la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el servicio público y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan.

En este sentido, son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes de Responsabilidades correspondientes las que determinen las responsabilidades administrativas que se atribuyan a todo servidor público que incumpla con el servicio público que tiene encomendado.

##### **1.4.1. Sujetos del Servicio Público.**

Es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la que señala quienes pueden ser considerados como sujetos del servicio público,

---

<sup>28</sup> Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo Primer Curso, *ob. cit.* pág. 476.

siendo en este caso, todos los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º de esta Ley, el cual demuestra lo siguiente:

“Artículo 2. Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.”

En este contexto es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la que nos enseña lo siguiente:

“Artículo. 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo 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.”

Bajo estas consideraciones todo servidor público tendrá las obligaciones inherentes al desempeño de su empleo, cargo o comisión como lo prevé el artículo 47, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la forma siguiente:

"Artículo 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios,

incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

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

XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

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

XVII.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal,

familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

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

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

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

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

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

XXIII.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa

y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

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

Así tenemos que los sujetos del servicio público son propiamente los servidores públicos, en este caso los trabajadores al servicio del Estado, ya que como lo hemos señalado en el presente capítulo el servidor público es toda persona que de una u otra forma desempeña un empleo, cargo o comisión de la Administración Pública, incluyendo inclusive a los representantes de elección popular, miembros del Poder Judicial, etc.

#### **1.4.2. Responsabilidad Administrativa**

Uno de los temas de mayor importancia en la renovación moral, es el relacionado con la responsabilidad administrativa, ello es debido a que se considera necesario imbuir en los servidores públicos esta responsabilidad primaria con su relación en la sociedad.

La expresión "responsabilidades administrativas" como especial técnica de presentación y para evitar confusiones por la ambigüedad de significado que suele existir, podría ser sustituida o entendida en atención a los hechos condicionantes y consecuencias condicionadas por la expresión "obligaciones en el servicio público", pudiendo entenderse la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos, como la "Ley de Obligaciones de los Servidores Públicos".<sup>29</sup>

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se consigna específicamente que "por responsabilidad de un servidor público", deberá entenderse que se trata de un servidor público que incumplió una de las obligaciones en el servicio público y cuyo incumplimiento constituye en el hecho condicionante de una consecuencia jurídica, que en este caso es la aplicación de una sanción.

De tal suerte, al margen de otras modalidades de responsabilidad como la política, civil y penal, encontramos la administrativa, en la que se sujeta la conducta de los servidores públicos a través de la prescripción de obligaciones que con motivo del empleo, cargo o comisión que desempeñen en el servicio público, deberán observar.

Gabino Fraga conceptúa la responsabilidad administrativa como "la que tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones. Esa responsabilidad puede en algunos casos traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento en otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la administración".<sup>30</sup>

La responsabilidad administrativa se encuentra prevista en los artículos 109, fracción III y 113 constitucionales, y en el título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, actualmente artículo 8º de la Ley

---

<sup>29</sup> Cfr. RUIZ MASSIEU, José Francisco. Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, *ob. cit.* pág. 98.

<sup>30</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. trigésima octava edición. Editorial Porrúa. México 1998, pág. 141.

Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Este tipo de responsabilidad se establece para todos los servidores públicos, por actos u omisiones en los que incurran, y que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Así es como el artículo de 47 de la entonces Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hoy 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece un catálogo de obligaciones que sujeta a todo servidor público, con el fin de salvaguardar los principios antes señalados y cuyo incumplimiento dará lugar a la instauración del procedimiento administrativo disciplinario imponiéndose en su caso sanciones administrativas las cuales pueden ser: Apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

En este contexto, el concepto de responsabilidad ha sido objeto de muchas controversias entre juristas, pues existen diversas teorías que explican sus fundamentos y alcances, prácticamente "responsabilidad" constituye un concepto jurídico fundamental.

La voz "responsabilidad" proviene de "*respondere*" que significa *inter.alia*: *prometer, merecer, pagar*. Así, "*responsabilis*" significa: el que responde.

La responsabilidad señala quien debe responder del cumplimiento o incumplimiento de tal obligación, la responsabilidad es, en este sentido, una obligación de segundo grado, aparece cuando la primera no se cumple, esto es, cuando se comete un hecho ilícito.

### 1.4.3. Sanción Administrativa

En la proposición jurídica o regla de derecho que formula la ciencia del derecho, la sanción se encuentra en la consecuencia del enunciado hipotético, el contenido normativo calificado de sanción, generalmente consiste en un acto que impone al sujeto infractor un mal o un daño; en el derecho moderno la imposición de las sanciones, así como su ejecución la llevan a cabo los órganos del Estado y las finalidades de las sanciones son de tres clases: retributivas, intimidatorias o compensatorias del daño producido por el acto ilícito.

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.

Aunado a esto, el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México contempla el concepto de sanción administrativa de dos autores siendo Garrido Falla quien define a la sanción administrativa no como castigo, sino como "un medio represivo que se pone en marcha precisamente por que la obligación no se ha cumplido y el de Montoro Puerto quien entiende a la sanción administrativa también como un medio represivo y llega a una definición formal: "En el ejercicio de la potestad sancionadora impone la administración sanciones que ya solamente por el hecho de emanar de ella han de merecer el calificativo de sanciones administrativas."<sup>31</sup>

Así tenemos que la sanción disciplinaria constituye un acto administrativo que se aplica al servidor público que en ejercicio de sus funciones incumple alguna

---

<sup>31</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto Nacional de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México 1998, pág. 2872.

de sus obligaciones que impone la ley a todo individuo que participa en el ejercicio del poder del Estado y como acto administrativo debe cumplir con los requisitos de fundamentación, motivación y debido proceso.

El desarrollo de las sanciones disciplinarias, tanto desde el punto de vista doctrinal como legislativo, que estructura el Derecho Disciplinario de la Función Pública, se produjo a partir de la reforma del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con lo que se establecieron los principios, las instituciones, las normas y los procedimientos respecto de su existencia.

Es así como tenemos que el artículo 109, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos advierte que "Se aplicarán sanciones administrativas 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" y el artículo 113 señala que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Y es la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la que establece en su artículo 53 las sanciones administrativas siguientes:

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

Actualmente la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, cambia los tipos de sanciones administrativas que se impondrán por los actos u omisiones cometidos por los servidores públicos durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que se consagran en su artículo 13 el cual señala las siguientes:

- Amonestación Pública o Privada;
- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo 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.

## 1.5. ANTECEDENTES HISTÓRICOS LEGISLATIVOS

### Constitución de 1824

La constitución de 1824 (El acta y la Constitución) se encuadra dentro del contexto ininterrumpido del acto constituyente, iniciado en 1822, y el sistema de responsabilidad regulado en la Constitución en turno.

Se recuerda, claramente al juicio de residencia, como el instrumento para hacer efectiva la responsabilidad por las malas actuaciones de los funcionarios en las actividades del Estado.

La Constitución de 1824, señala como personas sujetas al juicio de responsabilidad al Presidente y al Vicepresidente, apartándose ya del sistema de inviolabilidad (del Rey) al considerarlo personalmente responsable de sus decisiones; a los Secretarios del Despacho, los Magistrados del Supremo y los demás Jueces de la Federación, lo son los Gobernadores y Finalmente, todos los demás empleados públicos.

En cuanto a los efectos provisionales son la suspensión del cargo (aquí se añade la del sueldo, o parte del sueldo); la separación de su encargo; la inhabilitación, misma que debe sobreentenderse ya como una prohibición con carácter definitivo, bajo estos planteamientos los efectos son los corrientes de la suspensión, la destitución y la inhabilitación, además de los que conlleva el acto que se castiga de tipo civil o penal.

### Constitución de 1857.

La importancia que en nuestro país se le ha dado teóricamente a la responsabilidad de los funcionarios públicos, no sólo se recoge en la abundante literatura que existe sobre el particular, sino también en los antecedentes que existen para sancionarlos, al grado que no se tiene Constitución o proyecto, en las que no se destaque, como parte principal de las mismas, la multicitada responsabilidad y sus consecuencias.

Esta Constitución, hablaba de responsabilidades por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieren en el ejercicio de sus encargo y por la infracción de la Constitución y Leyes Federales, pero sin señalar o tipificar los hechos constitutivos de delitos oficiales ni las sanciones aplicables a estos.

Desde la expedición del máximo cuerpo normativo de 1857 hasta el año de 1870 en que se fijaron las penas que correspondían a los supuestos delitos oficiales, no existió ninguna disposición sobre el particular, tan es así, que cuando se presentó el problema relacionado con la posible destitución de don Benito Juárez en 1861, no hubo posibilidad de seguir ningún juicio político por que este no existía propiamente, ya que no se había enumerado cuales eran los supuestos delitos de índole político y cual era la pena que se le podía.

Señala además dicha constitución, la responsabilidad sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.

### Ley sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación.

Con fecha 3 de noviembre de 1870, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios por el Presidente Juárez.

Esta Ley, es la primera que se expidió en nuestro país sobre tan importante tema, y sin duda, por su sencillez, es la mejor, aún cuando no abarco los numerosos problemas que se desprenden, pero que sin embargo, constituye el antecedente claro de una preocupación por legislar los constantes daños y perjuicios que los funcionarios públicos cometen en el ejercicio de su encargo.

Señala, que se castigará a quien cometa un delito oficial con destitución del encargo e inhabilitación para obtener el mismo u otro empleo de la Federación por un tiempo que no bajase se cinco ni excediera de diez años.

#### Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación de 1896.

LA Ley de 96, fija el procedimiento a seguir en los casos que prevé la Constitución de 1857 atribuyéndole a la Cámara de Diputados la función de Jurado de Acusación por Responsabilidad Oficial en contra de los Altos Funcionarios, y al Senado, la de Jurado de Sentencia.

Este procedimiento tenía como finalidad privar de su encargo (destituir) al Alto Funcionario e imponerle una prohibición para volver a desempeñar otro, inhabilitarlo, al tenor del artículo 105 Constitucional.

Esta Ley, denota un sistema de naturaleza meramente penal, pero dentro de ese cuerpo normativo, no todas las penas que menciona tiene ese carácter, sino que también señala otras sanciones de índole administrativa, la

suspensión, destitución e inhabilitación, que en otras doctrinas se les llama sanciones políticas.

Dicha Ley, no tuvo mucha aplicación, durante el periodo en que estuvo vigente, pero si mucha trascendencia, su vigencia duró hasta la expedición del Código Penal de 1929; sin embargo, en 1917 se expidió la Constitución, que alteró una parte, las disposiciones relacionadas con la responsabilidad de los funcionarios a que se refiere la Constitución de 1857.

#### Le y de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios del Estado.

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación de Departamento y Territorios Federales, se publicó el 28 de febrero de 1940 por el Presidente de la República Lázaro Cárdenas.

Hace referencia a los delitos oficiales, redactados en forma tan vaga, tan imprecisa, que violan las más elementales reglas de la tipicidad, sirven para regular los delitos políticos, nunca para conformar un tipo penal, y estos delitos o faltas oficiales son infracciones graves de índole político cuya decisión corresponde al Congreso de la Unión, como órgano político y la sanción resultante es de la misma naturaleza política.

La Destitución más que una consecuencia disciplinaria era una pena de carácter político aplicada al funcionario o empleado público responsable.

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

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de fecha 27 de diciembre de 1979, publicada en el Diario Oficial del 4 de enero de 1980.

La nueva Ley de Responsabilidades se avocó al reordenamiento de preceptos dispersos en la legislación anterior, con el propósito de integrar un cuerpo jurídico más estructurado y compacto, así mismo, preservó las normas relativas al enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos y lo concerniente a la remoción, destitución e inhabilitación de los mismos que observen mala conducta en la actuación de sus encargos.

Dispone la misma Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional que los delitos oficiales, son 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.

En su normatividad la legislación de 27 de diciembre de 1979 fundamenta, que de los delitos oficiales, conocerá el Senado, erigido en gran jurado, pero no podrá abrirse la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, que el acusado es culpable, quedará privado de su cargo e inhabilitado para obtener otro por término de Ley, es decir, la sanción de delitos oficiales será la destitución del cargo de que el responsable se encuentre investido e inhabilitación por un término no menor de cinco años ni mayor de diez años.

Las sanciones son iguales a las que tradicionalmente se han venido fijando para los funcionarios del Estado, suspensión, destitución e inhabilitación.

Esta Ley, da nuevas pautas de responsabilidades, precisa que todos los funcionarios son iguales, ya no hay distinciones ante la Ley, además evita el conflicto de leyes, innovaciones que marcan un paso trascendental en la materia, ya que en las anteriores legislaciones no se configuran.

### Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Este ordenamiento impulsa y da una nueva orientación al sistema de responsabilidades de los servidores públicos, establece las bases de la responsabilidad administrativa, en las que incurran los servidores públicos por actos u omisiones que afectan los principios de la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficiencia, a efecto de garantizar el buen servicio público. Da a conocer las obligaciones y sanciones administrativas entre las cuales se encuentra la destitución del puesto y regula los procedimientos para su aplicación.

## **CAPITULO II MARCO JURÍDICO VIGENTE**

### **2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

En el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", se establecen los lineamientos jurídicos aplicables a las responsabilidades administrativas en que pudieran verse involucrados los servidores públicos de la Administración Pública Federal por el incumplimiento del artículo 47, de la entonces Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y a partir del 13 de marzo de 2002, el artículo 8º de la Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en dicha fecha.

Así es como el artículo 108 Constitucional señala que para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo 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.

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

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

Del citado artículo se advierte que en forma general será servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza

en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, situación que se corrobora con lo señalado en el capítulo primero del presente trabajo.

Así mismo, el artículo 109, fracción III advierte que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

III. Se aplicarán sanciones administrativas 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.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

En razón de lo dispuesto por la citada fracción del artículo en comento, podemos hacer mención que la actualización de los supuestos de aplicación de la normatividad, inherentes a las responsabilidades administrativas, según la configuración de las cuestiones que conlleven al acreditamiento previo de los

elementos citados a continuación: 1) Estatus Jurídico del Servidor Público, 2) Que la obligación se encuentre prevista en un ordenamiento jurídico, 3) Que el servidor público esté enterado de la norma jurídica y que le imponga la obligación de llevar a cabo determinado acto y 4) Que se genere un efecto negativo en el servicio público, por la inobservancia de los principios rectores del buen servicio.

Así mismo, se determina que los procedimientos que surjan en razón de las responsabilidades políticas, administrativas y penales se desarrollaran en forma autónoma cuidando únicamente que no se apliquen dos sanciones idénticas sobre una misma conducta

Por su parte el artículo 113 Constitucional menciona que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Este precepto se tutela en forma directa, clara y concisa, los aspectos fundamentales que debe contener la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos , sustancialmente los que están orientados a la definición de las obligaciones de los servidores públicos en el

ejercicio de sus funciones; la autoridad competente para aplicar las leyes en cita; las formalidades del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades; y las sanciones aplicables.

## **2.2. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**

Los preceptos legales que resultan aplicables para nuestra presente investigación son los siguientes:

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

Son causas de suspensión temporal:

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

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

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

“Artículo 46. Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores solo dejará

de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

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

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

III. Por muerte del trabajador;

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

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

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

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

c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, 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 a 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 Contratación 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.”

De lo anterior, se advierte que para los efectos de cesar a un trabajador al servicio del Estado o lo que podríamos llamar servidor público, debe ser por justa causa y para el caso de que se imponga a un servidor público la sanción de Destitución del puesto, esta se debe hacer conforme a la presente Ley, esto es, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje debe pronunciar una resolución en la que se determine el cese del trabajador al servicio del Estado y para este caso se debe considerar el artículo 113, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que establece:

“Artículo 113. Prescriben:

I. En un mes:

a) Las acciones para pedirla (sic) nulidad de un nombramiento, y

b) Las acciones de los trabajadores para ejercitar el derecho a ocupar la plaza que hayan dejado por accidente o por enfermedad, contado el plazo a partir de la fecha en que estén en aptitud de volver al trabajo.

II. En cuatro meses:

a) En caso de despido o suspensión injustificados, las acciones para exigir la reinstalación en su trabajo o la indemnización que la Ley concede, contados a partir del momento en que sea notificado el trabajador, del despido o suspensión.

b) En supresión de plazas, las acciones para que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o la indemnización de Ley, y

c) La facultad de los funcionarios para suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores, contado el término desde que sean conocidas las causas."

Ahora bien, de lo anterior podemos percibir que la facultad que tiene el Estado a través de sus funcionarios para suspender, cesar o disciplinar a los trabajadores es de cuatro meses, es decir, se contará con este tiempo para poder demandar el cese del nombramiento del trabajador al servicio del estado de base a partir de que se conozcan las causas que den lugar al mismo.

### **2.3. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

Las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, aplicables en la materia de responsabilidades administrativas, se encuentran contenidas en las fracciones XII y XVII, del artículo 37, que a la letra disponen:

“Artículo 37. A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;

XVII.- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;”

En este contexto, es importante precisar que anteriormente los Titulares de los Organos Internos de Control de las Dependencias o Entidades dependían de la propia dependencia o entidad y actualmente dependen de lo que era la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo hoy Secretaría de la Función Pública.

Así mismo, tendrán la facultad de llevar a cabo las investigaciones de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas; así como aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley, esto es, conforme al Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo hoy Secretaría de la Función Pública, mismo que le permite instrumentar el procedimiento administrativo previsto por la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos o la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y aplicar las sanciones correspondientes.

## **2.4. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

La presente Ley contempla en su objeto, en términos generales las necesidades que la sociedad exige en el desempeño de las funciones de los servidores públicos, comprendiendo a todas aquellas personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, o en su caso, aquellos que manejen o apliquen recursos económicos federales, según se encuentra normado en los artículos 108 y 2º de la entonces Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a efecto de que durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, salvaguarden los principios de legalidad, honradez, lealtad e imparcialidad y eficacia para garantizar el adecuado funcionamiento del servicio público, en función directa del cumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 47, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establecen:

"I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

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

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

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

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

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

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

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

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

X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos

en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

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

XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

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

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

XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de

cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ahora bien es el artículo 53 el que determina las sanciones administrativas que consistirán en:

I. Apercibimiento privado o público;

II. Amonestación privada o pública

III. Suspensión;

IV. Destitución del puesto;

V. Sanción económica; e

VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de 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.

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

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado."

En este artículo, se pone de manifiesto el tipo de sanciones administrativas con que cuentan los Órganos Internos de Control, mismas que serán independientes dependiendo la gravedad de la irregularidad administrativa cometida por el servidor público y para el caso que nos ocupa en la presente investigación, se advierte la destitución del puesto y que para su aplicación correspondiente se considerara lo que dispone el precepto legal siguiente:

"Artículo 56. Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

II.- La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores 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;"

En el presente caso, la sanción de destitución del empleo, cargo o comisión como ya lo hemos mencionado anteriormente se demandará por el superior jerárquico y conforme a los procedimientos establecidos por la naturaleza de la relación y en términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, siendo que para el caso de trabajadores de base será a través de las

leyes respectivas y en tratándose de trabajadores de confianza será a través del superior jerárquico.

Por otra parte, las autoridades administrativas competentes para imponer las sanciones administrativas a los servidores públicos, así como el procedimiento administrativo correspondiente se encuentran consideradas en los preceptos legales siguientes:

“Artículo 60.- La contraloría interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias.”

“Artículo 64.- La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

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

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

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

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

## ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

III. Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias; y

IV. En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

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

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

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento

requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República.”

El presente artículo dispone el procedimiento administrativo establecido para el caso de que un servidor público incurra en una irregularidad administrativa y el Órgano Interno de Control imponga las sanciones correspondientes que en este caso sería la destitución del puesto.

En este caso es importante que señalemos que el procedimiento administrativo que regula el citado precepto legal se inicia mediante la citación del presunto responsable a una audiencia en la que manifestará lo que a su derecho convenga, ofrecerá los elementos probatorios tendientes a desvirtuar los hechos a él imputados, mismos que se encuentren descritos en el oficio citatorio correspondiente.

Una vez desahogadas las pruebas ofrecidas por el servidor público, se dictará un acuerdo en el que se declare cerrada la instrucción del procedimiento en cita, y el Órgano Interno de Control, emitirá la resolución que conforme a derecho corresponda dentro de los 30 días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

En función de lo anterior, el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dispone las etapas del procedimiento de determinación de responsabilidades, sustancialmente referidos a la imputación de los actos u omisiones en que presumiblemente incurrió el servidor público; la audiencia en la que podrá alegar lo que a su derecho convenga y ofrecer pruebas, el desahogo de las mismas y la emisión de la resolución por parte del

Órgano Interno de Control, ejerciendo conforme a derecho la facultad sancionadora de que ha sido investido.

## **2.5. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO**

Al respecto es importante que mencionemos que el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo actualmente Secretaría de la Función Pública no es únicamente la expresión de la facultad Reglamentaria del Ejecutivo Federal, sino de la enérgica voluntad de reestructurar el sistema de control interno de la Administración Pública Federal.

Con este ordenamiento jurídico se da respuesta a los reclamos de la sociedad por combatir la corrupción, a través de medidas de carácter inmediato y profundo que permitan hacer más eficiente las tareas de control en el ámbito en que el desempeño de la función pública requiere ser vigilada con prontitud y con acciones correctivas que impidan toda desviación de conductas que dañen la dignidad de la misión y deberes de los servidores públicos.

Así tenemos que este Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en su artículo 47, fracciones III, numeral 1 y IV, inciso a), numeral 1, prevé lo siguiente:

"Artículo 47.- La Secretaría designará para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, a los coordinadores de sector de los órganos de vigilancia y control; delegados y subdelegados ante las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y sus órganos desconcentrados, así como ante la Procuraduría General de la República, y a

los comisarios públicos ante los órganos de gobierno o de vigilancia de las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal.

Con el mismo propósito designará a los titulares de los órganos internos de control en las dependencias, órganos desconcentrados, Procuraduría General de la República, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, y fideicomisos públicos, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, en los términos a que se refiere el artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

III. Los titulares de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia y de sus órganos desconcentrados, o entidad de la Administración Pública Federal en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, las siguientes facultades:

1. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con excepción de las que conozca la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de acuerdo a lo establecido en la propia Ley, y en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida.

IV. Los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de los órganos internos de control, tendrán en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados, o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, las siguientes facultades:

a) Los titulares de las áreas de Responsabilidades:

1. Citar al presunto responsable e iniciar e instruir el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar, e imponer en su caso las sanciones aplicables en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de conformidad con lo previsto en la referida Ley;"

Actualmente el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública en sus artículos 63, fracción I y 64, fracción I, numeral 1 señala lo siguiente:

"Artículo 63.- Los titulares de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia y de sus órganos desconcentrados, o entidad de la Administración Pública Federal en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, las siguientes facultades:

I. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos del ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicable, con excepción de las que conozca la Dirección General de

Responsabilidades y Situación Patrimonial; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de acuerdo a lo establecido en dicho ordenamiento, y en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida”

“Artículo 64.- Los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de los órganos internos de control, tendrán en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados, o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, las siguientes facultades:

I. Los titulares de las áreas de Responsabilidades:

1. Citar al presunto responsable e iniciar e instruir el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar, e imponer en su caso las sanciones aplicables en los términos del ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicable, y determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de conformidad con lo previsto en el referido ordenamiento.”

Como se puede observar estas son las facultades que tiene conferidas tanto el Titular del Órgano Interno de Control, como el Titular del Area de Responsabilidades, que para el caso que nos interesa es la de citar al presunto responsable e iniciar e instruir el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar, e imponer en su caso las

sanciones aplicables en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos lo que se traduce a que nos referimos al procedimiento para la determinación de la sanción de destitución del puesto prevista en el artículo 53, fracción IV del ordenamiento legal antes citado.

Ahora bien es importante que señalemos que un Órgano Interno de Control de cualquier dependencia federal, estará integrado por el Titular del mismo y de tres Titulares, de las Areas de Quejas, Auditoría y Responsabilidades, siendo esta última la que conocerá de presuntas irregularidades que se atribuyan a servidores públicos que se deriven de las investigaciones realizadas por las dos primeras Areas y nos referimos a la de Quejas y de Auditoría, mismas que tienen sus facultades precisadas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y actualmente en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública y como hemos mencionado son las Areas encargadas de remitir las investigaciones previas sobre probables irregularidades administrativas atribuidas a servidores públicos al Area de Responsabilidades para que esta a su vez inicie o no el procedimiento administrativo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 64, fracción I, vigente hasta el 13 de marzo de dos mil dos, ya que a partir del año próximo pasado se expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual en su artículo 21 consagra el procedimiento administrativo al que nos hemos referido con antelación.

## **2.6. SUPLETORIDAD DE LEYES ADJETIVAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

Bajo este rubro mencionaremos que durante varios años ha existido una controversia sobre que Ley adjetiva es la aplicable al procedimiento

administrativo previsto por el artículo 64, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que hasta el año 2000, la tramitación de dicho procedimiento en cuanto al capítulo de pruebas era aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que la Ley de la materia de responsabilidades sólo se refiere a las etapas del procedimiento en forma genérica dejando una gran laguna en la misma al omitir si esta Ley adjetiva era la aplicable para la sustanciación de dicho procedimiento en ese momento, ya que se ha carecido de una Ley procesal que regule todos y cada uno de los actos que integran el multicitado procedimiento tal y como lo veremos en el siguiente capítulo.

### **2.6.1. Código Federal de Procedimientos Civiles**

Como ya lo mencionamos anteriormente, durante la sustanciación de los procedimientos administrativos previstos en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se aplicaba en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles tomando en cuenta alguno de los criterios determinados por los Tribunales en materia administrativa como son los siguientes:

Séptima Epoca

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 91-96 Sexta Parte

Página: 170

**PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. PRUEBAS. SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.** Cuando la ley que rige el acto es administrativa y de carácter federal, si no contiene capítulo sobre pruebas, en este aspecto tiene aplicación supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, conforme al criterio de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que dice: "PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. El Código Federal de Procedimiento Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el código respectivo el que señala las normas que debe regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario; consecuentemente, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la ley del acto, no puede agraviar al sentenciado (Amparo en revisión 7538/63. Vidriera México, S.A. marzo 9 de 1967. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Felipe Tena Ramírez. Segunda Sala, Sexta Epoca, Volumen CXVII, Tercera Parte, página 87).".

**TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo en revisión 443/76. American Cyanamid Company. 11 de noviembre de 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Gilberto Liévana Palma. Secretario: Ricardo Flores Martínez.

Octava Epoca

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XII, Julio de 1993. Página: 172

**CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, SUPLETORIEDAD DEL. NOTIFICACION DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS.** El cómputo de los términos para interponer los recursos administrativos o medios de defensa establecidos en las leyes administrativas, se inicia a partir del momento en que la notificación del acto que se pretende impugnar surte sus efectos y, si ello no está previsto, se debe acudir a la norma adjetiva supletoria, que es en este caso el Código Federal de Procedimientos Civiles, que en su capítulo III regula lo inherente a las notificaciones.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 3153/92. Hotel Hostal de Cortés, S.A. de C.V. 11 de febrero de 1993. Mayoría de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Disidente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Rosa María Gutiérrez Rosas.

Sexta Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: Tercera Parte, CXVII

Página: 87

**PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.** El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo

disposición expresa de la ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el código respectivo el que señala la normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario; consecuentemente, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la ley del acto, no puede agraviar al sentenciador.

Amparo en revisión 7538/63. Vidriera México, S. A. 9 de marzo de 1967. Cinco votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez.

Sexta Epoca, Tercera Parte:

Volumen XLI, página 90. Amparo en revisión 1260/60. La Madrileña, S. A. 23 de noviembre de 1960. Cinco votos. Ponente: Rafael Matos Escobedo.

Novena Epoca

Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: II, Octubre de 1995

Tesis: I.4o.A.48 A

Página: 634

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

**FEDERAL DE RESPONSABILIDADES.** En cumplimiento cabal con la garantía de audiencia que contempla el artículo 14 constitucional, el servidor público al que se le imputen responsabilidades, deberá ser citado a la audiencia a que se refiere el artículo 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en forma personal, de conformidad con las disposiciones que al respecto establece el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de referencia, pues en dicha audiencia podrá ofrecer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga, de lo contrario, se vulneraría la garantía de referencia.

#### CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 924/95. Subprocurador fiscal federal de amparos en representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de las autoridades demandadas. (Miguel Martínez Barrón). 21 de junio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Emilio Hassey Domínguez.

De esta forma nos percatamos de que anteriormente se utilizaba el Código Federal de Procedimientos Civiles para llevar a cabo actos procesales del procedimiento administrativo multicitado, como era el caso de llevar a cabo notificaciones o para el desahogo de las pruebas ofrecidas por el servidor público involucrado durante el desarrollo de su procedimiento, sin embargo, a través del tiempo podemos determinar que dicho código no fue suficiente para subsanar la laguna relativa a la falta de una Ley adjetiva adecuada para el perfeccionamiento del procedimiento administrativo.

## 2.6.2. Código Federal de Procedimientos Penales

Respecto de este ordenamiento legal, es importante señalar que al considerar al Código Federal de Procedimientos Civiles como un ordenamiento legal inadecuado para aplicarlo supletoriamente al procedimiento administrativo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se tomaron en consideración los criterios de Tribunales que en algunos casos señalan lo siguiente:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Marzo de 1996

Tesis: P. XXII/96

Página: 466

**RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON APLICABLES, SUPLETORIAMENTE, LAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.** El Código Federal de Procedimientos Penales, y no su similar el de Procedimientos Civiles, es el ordenamiento aplicable supletoriamente en los procedimientos seguidos en las quejas administrativas que tengan por objeto investigar si la conducta de los Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito se ajusta a las disposiciones constitucionales y legales, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que tales funcionarios deben observar en el ejercicio de su cargo y, en su caso, fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva en términos de lo dispuesto en la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos. Lo anterior porque esta Ley establece, en su artículo 45, que "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales", lo cual excluye de considerar para ese efecto al Código Federal de Procedimientos Civiles. Dicha supletoriedad opera no obstante que el citado precepto se encuentra en el Capítulo IV, relativo a las disposiciones comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo (procedimiento en el juicio político), pues la redacción de ese artículo permite establecer con claridad que la intención del legislador no fue limitar la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales a las cuestiones no previstas en la substanciación y resolución de los juicios políticos, sino a cualquiera de los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro de los que se encuentra el seguido por el Consejo de la Judicatura Federal en contra de Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito.

Recurso de revisión administrativa 2/95. 22 de febrero de 1996. Unanimidad de diez votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro González Bernabé.

Novena Epoca

Instancia: SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIII, Febrero de 2001

Tesis: I.7o.A. J/12

Página: 1701

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

**SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo directo 2037/98. Fernando Ventura Moussong. 20 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: María Simona Ramos Ruvalcaba. Secretario: Gustavo Eduardo López Espinoza.

Amparo en revisión 2397/98. Gregorio Ángel Tadeo Morales. 27 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: María Simona Ramos Ruvalcaba. Secretario: Gustavo Eduardo López Espinoza.

Revisión contenciosa administrativa 147/99. Jefe de la Unidad de lo Contencioso del Gobierno del Distrito Federal. 27 de abril de 2000. Unanimidad

de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Ma. del Rocío Sánchez Ramírez.

Amparo directo 7057/99. Mario Ernesto Gámez Paco. 6 de julio de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: José Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Jorge Villalpando Bravo.

Revisión fiscal 1977/2000. Titular del Órgano de Control Interno en el Registro Agrario Nacional de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. 13 de diciembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: José Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Miguel Ángel Betancourt Vázquez.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, enero de 1997, página 540, tesis VIII.1o.8 A, de rubro: "RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, Y NO LAS DEL FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES."

Novena Epoca

Instancia: OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIII, Febrero de 2001

Tesis: I.8o.A.15 A

Página: 1767

**LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. AL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN ELLA LE ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.** Cuando la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no prevea algunas cuestiones sobre el procedimiento, así como la apreciación de las pruebas, respecto de los procedimientos administrativos que tengan por objeto investigar si la conducta de los funcionarios públicos se ajusta a las disposiciones constitucionales y legales, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que tales servidores deben observar en el ejercicio de su cargo y, en su caso, fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva, la legislación aplicable en términos de lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es el Código Federal de Procedimientos Penales. Dicha supletoriedad opera, no obstante que el citado precepto se encuentre ubicado en el capítulo IV, relativo a las disposiciones comunes para los capítulos II y III del título segundo (procedimiento en el juicio político), pues la redacción de ese artículo permite establecer con claridad, que la intención del legislador no fue limitar la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales a las cuestiones no previstas en la sustanciación y resolución de los juicios políticos, sino a cualquiera de los procedimientos establecidos contra un servidor público.

**OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Revisión fiscal 468/2000. Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. 26 de mayo de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: María Guadalupe Saucedo Zavala. Secretaria: Blanca Lobo Domínguez.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, febrero de 2001, página 1701, tesis I.7o.A. J/12, de rubro "LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. AL

PROCEDIMIENTO PREVISTO EN ELLA LE ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES."

Novena Epoca

Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Abril de 2000

Tesis: I.4o.A.305 A

Página: 1001

**SERVIDORES PÚBLICOS, ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS.** Si la resolución reclamada emana de un procedimiento administrativo de responsabilidad, tramitado ante la Contraloría Interna en el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, es obvio que se rige por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; en consecuencia, la notificación que del acto combatido se hizo, se rigió por las reglas que para tal efecto se establecen en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de lo que se llega al conocimiento de que las disposiciones jurídicas relativas a las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas, se encuentran contempladas en el título tercero, que va de los artículos 46 al 78, de los que se desprende que no establecen en qué momento surten efecto las notificaciones, cuestión que tampoco es posible advertir de ninguna otra disposición contenida por la misma ley, por lo que en este caso, es menester acudir a la legislación supletoria, que no es el Código Federal de Procedimientos Civiles sino, el

Código Federal de Procedimientos Penales y en todo caso, el Código Penal por disposición expresa del artículo 45 de la ley citada.

#### CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 2584/99. Arturo Camilo Williams Rivas. 10 de noviembre de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime C. Ramos Carreón. Secretaria: María Ernestina Delgadillo Villegas.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, octubre de 1998, página 1203, tesis I.7o.A.23 A, de rubro: "RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES."

Nota: En sesión plenaria de fecha primero de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, los señores Magistrados integrantes del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito acordaron abandonar el criterio sustentado en la tesis "SERVIDORES PÚBLICOS. ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, PARA EMPLAZAR A LOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 64 FRACCIÓN I DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES.", publicada con el número I.4o.A.48 A en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, octubre de 1995, página 634.

### CAPITULO III

#### **AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA DETERMINAR LA SANCION DE DESTITUCIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**

### 3.1. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

Para instrumentar el órgano a cuyo cargo quedarían principalmente las funciones de control, se adicionó el artículo 32 bis a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; en consecuencia fue creada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. La vigencia de este cambio operó a partir del 1º de enero de 1983, dada su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre del año anterior. Sus funciones en ese momento fueron: En materia de control y evaluación, planear, organizar y coordinar el sistema gubernamental, expedir su normatividad, asesorar a los órganos de control en las dependencias y entidades, establecer bases para auditorías gubernamentales, en materia de quejas atender a los particulares y en materia de responsabilidades administrativas aplicar la ley relativa.

Por cuanto a esto último, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Dependencia se constituye en la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones administrativas por su incumplimiento, y, para aplicar las sanciones disciplinarias.

Por lo anterior, la más destacada de sus atribuciones es la de constituir el órgano de vigilancia y control de la conducta de los servidores públicos y específicamente de los custodios y manejadores de fondos y valores del patrimonio de la nación; por lo mismo le competará, además, el registro patrimonial de los servidores públicos en los niveles señalados en la propia ley.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Cfr. AYLUARDO SAUL, Mario, Lecciones sobre Derecho Administrativo, UAM, México, 1991, pág. 168.

El primer reglamento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación fue publicado el 19 de enero de 1983, el cual fue abrogado por el del 13 de enero de 1989 el cual fue publicado el 16 de enero de ese mismo año, actualmente el Reglamento Interior es el de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2001.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 3º, fracción II señala que la autoridad competente para aplicar esa Ley es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Reforma de 4 de diciembre de 1997, publicada en el D.O.F. el 12 de enero de 1998).

Así mismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 37 nos muestra las atribuciones conferidas a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo hoy Secretaría de la Función Pública y que las que nos interesan en el presente estudio son las siguientes:

"Artículo 37.- A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XI.- Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XII.- Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría,

quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;

XVII.- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XXV.- Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos."

En cuanto a esta última fracción, el propio reglamento interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo establece que:

De la competencia y organización de la Secretaría

"Artículo 1.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley General de Bienes Nacionales y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Para los efectos de lo previsto por las fracciones XI y XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría contará con los titulares de los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República y con los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de dichos órganos, quienes tendrán el carácter de autoridad; así como con los coordinadores de sector de los órganos de vigilancia y control, delegados, comisarios públicos y los supervisores regionales, quienes tendrán las atribuciones a que se refiere el artículo 47 de este Reglamento."

### **3.2.- Contraloría Interna**

Los antecedentes de la contraloría interna devienen del Departamento de Contraloría que nació en diciembre de 1917, cuyas funciones principales era estudiar la organización y procedimientos de las dependencias gubernamentales, para recomendar mejoras que abatieran costos y también tendría un efecto moralizador entre los funcionarios públicos. Lo que redundaría en beneficio a toda la administración pública, es decir, el Departamento de Contraloría nace como un organismo quizá demasiado poderoso, especialmente frente a la Secretaría de Hacienda.

Así es como el Departamento de Contraloría tuvo sus funciones en la Ley de Secretarías de diciembre de 1917 las cuales consistían en las de glosa, contabilidad, deuda pública y relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Con ello se pretendía lograr mayor respeto a las disposiciones legales, mejor manejo de los fondos públicos, recuperación del prestigio como sujeto de crédito del gobierno y evitar la corrupción.

La Contraloría Interna nace en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en los artículos 60 y 61 que señalan:

“Artículo 60.- La contraloría interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias.”

“Artículo 61.- Si la contraloría interna de la dependencia o el coordinador de sector en las entidades tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, darán vista de ellos a la Secretaría y a la autoridad competente para conocer del ilícito.”

Es la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la que faculta a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para crear las Contralorías Internas de las dependencias del Ejecutivo Federal como órganos auxiliares para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en materia de responsabilidades de servidores públicos como lo señala esta Ley.

Así es como las Contralorías Internas en su momento desarrollaron un papel muy importante en los procedimientos administrativos disciplinarios de aplicación de sanciones administrativas.

### **3.3. Organos Internos de Control**

Los Organos Internos de Control tienen su origen en la reforma de 24 de diciembre de 1996 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 37, fracción XII que advierte:

"XII.- Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;"

Aunado a lo anterior, es el propio Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo la que señala las atribuciones conferidas a los Organos Internos de Control de las Dependencias del Ejecutivo Federal y que en el anterior Reglamento se encontraban precisadas en el artículo 26, fracción III, numeral 1 "Los Titulares de los Organos Internos de Control tendrán en el ámbito de la dependencia y de sus órganos desconcentrados, o entidad de la Administración Pública Federal en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República las siguientes facultades: 1. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos de ley, con excepción de las que deba conocer la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.

Así mismo, en el artículo 47, fracción III, numeral 1, del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo publicado en el D.O.F. el 16 de julio de 2001, mismo que nos enseña:

"Artículo 47.- La Secretaría designará para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, a los coordinadores de sector de los órganos de vigilancia y control; delegados y subdelegados ante las

dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y sus órganos desconcentrados, así como ante la Procuraduría General de la República, y a los comisarios públicos ante los órganos de gobierno o de vigilancia de las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal.

Con el mismo propósito designará a los titulares de los órganos internos de control en las dependencias, órganos desconcentrados, Procuraduría General de la República, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, y fideicomisos públicos, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, en los términos a que se refiere el artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

III. Los titulares de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia y de sus órganos desconcentrados, o entidad de la Administración Pública Federal en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, las siguientes facultades:

1. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con excepción de las que conozca la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de acuerdo a lo establecido en la propia Ley, y en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de garantizar el cobro de las

sanciones económicas que llegaren a imponerse a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida."

Actualmente el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado el 12 de diciembre de 2003 advierte lo siguiente:

"Artículo 63.- Los titulares de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia y de sus órganos desconcentrados, o entidad de la Administración Pública Federal en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, las siguientes facultades:

I. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos del ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicable, con excepción de las que conozca la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de acuerdo a lo establecido en dicho ordenamiento, y en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida."

#### **3.4. Coordinador de Sector**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en concordancia el sistema básico de intervención del ejecutivo en la operación de

las entidades paraestatales. Este sistema permite su agrupación en sectores y subsectores cuando convenga, atendiendo a la naturaleza de sus actividades.

Por otra parte, corresponde a las Secretarías de Estado o Departamento Administrativos como coordinadores de sector conducir la programación, coordinar y evaluar la operación de esas entidades por el ejecutivo federal.

Mediante diversos acuerdos que tienen como fundamento los artículo 50 y 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el ejecutivo federal agrupo en diecisiete sectores a las entidades de la administración pública paraestatal, quedando como coordinador de sector, el titular de cada dependencia federal.

La sectorización de la administración pública federal, se debe entender como el acto jurídico administrativo mediante el cual el presidente de la república determina el agrupamiento de un conjunto de entidades paraestatales bajo la coordinación del titular de una secretaría o departamento. La sectorización, es por tanto, un sistema de trabajo.<sup>33</sup>

Tres elementos componen esta definición:

- Un sujeto activo, representado por la secretaría o departamento administrativo que coordina el sector correspondiente.
  
- Los sujetos coordinados expresados en el grupo de entidades paraestatales que integran cada sector (organismo, empresas de participación estatal, sociedades nacionales de crédito, etc.

---

<sup>33</sup> Cfr. Haro Belchez, Guillermo. Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México. Madrid 1986, INAP pág. 82.

- Una acción que es la de coordinar los fines y actividades de un grupo determinado de entidades, que quedan dentro de un sector. Acción que considera la conducción de la programación, coordinación y evaluación de su funcionamiento.

En este sentido consideramos que el alcance de las coordinadoras de sector o lo que es la sectorización, es convertir a las dependencias directas del ejecutivo federal secretarías o departamentos, en unidades de coordinación sectorial, con la idea de organizar de esta manera por sectores de actividad a la administración pública federal, a fin de garantizar la vertebración de las acciones de las entidades paraestatales.

Y es propiamente el caso de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que para armonizar el sistema de control de la administración pública federal, se crea en 1983 lo que era la Secretaría de Contraloría General de la Federación. Con esto se pretendió integrar en una sola dependencia las facultades para normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control con que cuenta la administración pública centralizada y paraestatal; y sancionar o, en su caso, denunciar las irregularidades ante el ministerio público.

Esta nueva dependencia globalizadora establece la regulación que asegura el funcionamiento de sus diversos sistemas de control.

EL esquema de la sectorización a cada dependencia coordinadora de sector como la unidad que tiene a su cargo tutelar o armonizar las acciones de un conjunto de entidades paraestatales con la idea de coadyuvar a la racionalización del quehacer político.

### **3.5. Competencia de las Contralorías Internas**

La competencia de las contralorías internas hoy órganos internos de control se encuentra prevista en el propio Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ya que estas dependen jerárquica y funcionalmente de esta Dependencia del Ejecutivo Federal.

Así tenemos que los órganos que pueden intervenir en la determinación de responsabilidades administrativas son básicamente cuatro: las áreas de quejas y denuncias, responsabilidades, las contralorías internas y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Las contralorías internas sólo se establecen en las dependencias, ya que la ley no las prevé para los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, pues tratándose de dichas entidades actuará la contraloría interna de la dependencia en la que estén coordinados sectorialmente.

La Ley no precisa las facultades de estas contralorías internas, pues por ejemplo el artículo 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que tendrán las atribuciones que el artículo 56 de este ordenamiento otorga a los superiores jerárquicos.

Del Código Etico de Conducta de los servidores públicos se establece que las contralorías internas tramitan el procedimiento y proponen al superior jerárquico la resolución que corresponda, quien la tendrá que acordar, en los asuntos que estén reservados al conocimiento de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Cfr. Código Etico de Conducta de los Servidores Públicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. MÉXICO 1994. pág. 54.

En este sentido como ya lo mencionamos, el entonces Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en su artículo 47, fracción III, numeral 1 y IV, inciso a) numeral 1, establece lo siguiente:

"III. Los titulares de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia y de sus órganos desconcentrados, o entidad de la Administración Pública Federal en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, las siguientes facultades:

1. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con excepción de las que conozca la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de acuerdo a lo establecido en la propia Ley, y en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida.

IV. Los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de los órganos internos de control, tendrán en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados, o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, las siguientes facultades:

a) Los titulares de las Areas de Responsabilidades:

1. Citar al presunto responsable e iniciar e instruir el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar, e imponer en su caso las sanciones aplicables en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de conformidad con lo previsto en la referida Ley;"

Actualmente el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública en sus artículos 63, fracción I y 64, fracción I, numeral 1 señala:

"Artículo 63.- Los titulares de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia y de sus órganos desconcentrados, o entidad de la Administración Pública Federal en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, las siguientes facultades:

I. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos del ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicable, con excepción de las que conozca la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de acuerdo a lo establecido en dicho ordenamiento, y en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de garantizar el cobro de las

sanciones económicas que llegaren a imponerse a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida.”

“Artículo 64.- Los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de los órganos internos de control, tendrán en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados, o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, las siguientes facultades:

I. Los titulares de las áreas de Responsabilidades:

1. Citar al presunto responsable e iniciar e instruir el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar, e imponer en su caso las sanciones aplicables en los términos del ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicable, y determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de conformidad con lo previsto en el referido ordenamiento.”

### **3.6. La Destitución como Sanción Administrativa y el Procedimiento para Aplicarla**

De acuerdo al concepto que maneja de destitución, éste se considera como la acción y efecto de destituir, sin embargo, jurídicamente se define como desposeer a alguien de su empleo o cargo.

Durante el desarrollo de la presente investigación se ha determinado que los servidores públicos o Trabajadores al Servicio del Estado al incurrir en responsabilidad administrativa, afectan la legalidad, honradez, imparcialidad,

economía y eficiencia necesarias para el buen servicio, cuya inobservancia, dará lugar al procedimiento administrativo disciplinario, previsto por la entonces Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 64, y por ende a las sanciones disciplinarias que señala el artículo 53 de este ordenamiento legal, encontrándose dentro de estas la Destitución del puesto.

De las seis sanciones disciplinarias que prevé el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la destitución ha dado lugar a grandes controversias por que se ha considerado que cuando la impone la autoridad administrativa se lesionan los derechos de los trabajadores, ya que la única competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo es la autoridad laboral.

La controversia se ha generado fundamentalmente por el texto de las fracciones II y IV del artículo 56, de la entonces Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en las que se establece que: "la destitución del empleo, cargo o omisión de los servidores públicos, se *demandará* por el superior jerárquico..." y que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo *promoverá* los procedimientos... demandando la destitución del servidor público responsable..." que por su redacción ha dado lugar a considerar que la autoridad administrativa no puede imponer esta sanción en ejercicio de su facultad disciplinaria, sino que la tiene que promover a demandar.

En este sentido es importante señalar que el artículo 56, fracciones II y IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala:

"Artículo 56.- Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

II.- La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores 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;

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;"

La actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos considera en su artículo 16, fracción II señala lo siguiente:

"Artículo 16.- Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:

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."

En este contexto, la destitución del puesto que implica la separación definitiva del cargo o empleo que desempeña un servidor público, atañe necesariamente a la temática del derecho laboral, de ahí que sea necesaria la demanda de dicha destitución por el superior jerárquico ante las autoridades laborales correspondientes y en los términos de las leyes respectivas.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Cfr. Código Etico de Conducta de los Servidores Públicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. MEXICO 1994. pág. 95.

La sanción de Destitución del puesto se encuentra prevista en el artículo 53, fracción IV, de la entonces Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en el artículo 13, fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

Los artículos 3º y 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos otorgan competencia a los Tribunales del Trabajo para la aplicación de esa Ley, señalando respecto de la destitución, en tratándose de trabajadores de base, que esta se demande por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos aplicables a la naturaleza de la relación (laboral).

### **3.7. Procedimiento Administrativo para la imposición de la Destitución de los Trabajadores al Servicio del Estado**

El procedimiento administrativo disciplinario que analizaremos en este capítulo se encuentra previsto en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que indica:

“Artículo 64. La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

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

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

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

Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otra persona, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otras u otras audiencias, y

En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I, del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esa salvedad.

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

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

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

En función de lo antes señalado, cabe destacar que el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, se inicia mediante la citación del presunto responsable a una audiencia en la que expresará lo que a su derecho convenga, ofrecerá los elementos probatorios tendientes a desvirtuar los hechos a él imputados, mismos que se encuentran descritos en el oficio citatorio correspondiente.

Cerrada la instrucción del procedimiento administrativo a través del acuerdo correspondiente, el Organo Interno de Control, emitirá la resolución debidamente apoyada a derecho, dentro de los 30 días siguientes al desahogo de las pruebas; atendiendo en su caso la sanción o sanciones administrativas conducentes, en base a lo dispuesto por el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En función de lo anterior, el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dispone las etapas del procedimiento de determinación de responsabilidades, sustancialmente referidos a la imputación de los actos u omisiones en que presumiblemente incurrió el servidor público; la

audiencia en la que podrá alegar lo que a su derecho convenga y ofrecer pruebas, el desahogo de las mismas y la emisión de la resolución por parte del Organismo Interno de Control, ejerciendo conforme a derecho la facultad sancionadora de que ha sido investido.

Así mismo, es importante mencionar que el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se refiere al mismo procedimiento administrativo disciplinario, sólo que es importante destacar que la única diferencia que existe entre ambos artículos son los plazos que tiene la autoridad para emitir la resolución en dicho procedimiento, ya que no se otorgan treinta días para resolver, sino son ahora cuarenta y cinco días en forma discrecional para emitir la resolución administrativa correspondiente.

Bajo estos planteamientos, este sería el procedimiento administrativo disciplinario aplicable por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y los Organismos Internos de Control en las dependencias de la administración pública federal o en las entidades paraestatales, en el caso de que tengan conocimiento de presuntas responsabilidades administrativas atribuidas a servidores públicos, durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

### **3.8. Reglas para la aplicación de la Destitución como Sanción Administrativa**

Las sanciones administrativas dentro del contexto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que regula íntegramente el procedimiento de investigación y sancionador de las conductas infractoras de los servidores públicos, como reglamentaria de los artículos 108 al 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atendiendo en la parte que nos interesa, a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos

que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, en términos de la citada Ley, para cada tipo de responsabilidad instituye órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias.

Para cumplir con esta función se cuenta con la potestad del arbitrio judicial que faculta a los órganos sancionadores para individualizar las conductas e imponer las sanciones de acuerdo a las circunstancias de ejecución de la irregularidad y las características del infractor respetando la garantía de legalidad, que debe entenderse en términos de la Constitución Federal, dentro de las garantías que consagra a favor de los gobernados, y que consiste en que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la Ley, a su espíritu o interpretación jurídica que tiene inmersas las garantías de audiencia y de fundamentación y motivación, así como el principio de congruencia al resolver la controversia planteada que en esencia esta referido a que la sentencia sea congruente no sólo consigo misma, sino también con la litis, atendiendo a lo planteado en el asunto, sin omitir nada, ni añadir cuestiones no hechas valer, ni contener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos. Es necesario que en a resolución de procedimiento administrativo se haga una valoración de los elementos de juicio, no solamente una enunciación de las infracciones que contiene el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que son:

“Artículo 54.- Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

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

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

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

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

V.- La antigüedad del servicio;

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

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

En este sentido, tenemos que al momento en que un Órgano Interno de Control determina que existe presunta responsabilidad administrativa a cargo de un servidor público, a través del procedimiento administrativo disciplinario, al momento de emitir la resolución correspondiente, tendrá que considerar estos elementos para los efectos de imponer en su caso la sanción de destitución, máxime que se trata de una sanción grave y delicada, que en su caso, priva al servidor público de su empleo o cargo que desempeña.

Ahora bien, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 56, nos demuestra que para la aplicación de las sanciones a que hace referencia su artículo 53 se tomarán en cuenta las siguientes reglas, que para el caso que nos interesa, señala que 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, siendo una de estas la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por su parte la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 16, fracción II señala:

"Artículo 16.- Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:

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."

### **3.9. Ejecución de la Sanción de Destitución de los Servidores Públicos**

Se argumenta que la autoridad administrativa no puede destituir a un empleado 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 constitucional y sus leyes reglamentarias, por lo que esos derechos no pueden ser desconocidos.

Por tanto la imposición o ejecución de las sanciones disciplinarias debe ser reconocida de manera expresa como un acto de autoridad en todo el sentido de la palabra, ya que constituye la expresión de un poder que se ejerce como facultad disciplinaria, el cual se explica por la posición del servidor público que participa en el ejercicio del poder público que lo hace diferente a los demás ciudadanos.

Como actos de autoridad, las sanciones disciplinarias para su ejecución, quedan sujetas a los requisitos de fundamentación y motivación que la Constitución exige para todos los actos de molestia, pero al mismo tiempo

tienen la característica de ejecutividad de los actos administrativos y, por lo tanto, quedan sujetos al régimen jurídico de estos.

En este sentido como ya lo hemos mencionado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ha señalado en su artículo 56, fracción II y el artículo 16, fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que la sanción de Destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos se demandará por el superior jerárquico, así mismo el artículo 56, fracción IV, advierte que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo promoverá los procedimientos, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga.

También es importante que mencionemos que para la ejecución de la sanción de Destitución del puesto, se debe considerar lo que dispone el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que en este caso es lo siguiente:

“Artículo 75.- La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que dispongan la resolución. La suspensión, destitución e 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 trabajadores de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la Ley correspondiente, siendo en este caso la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.”

### **3.10. Procedimiento seguido ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para la terminación del Nombramiento de Funciones de los Trabajadores al Servicio del Estado en caso de la Destitución del Puesto**

El procedimiento para dar por terminado los efectos del nombramiento de un Trabajador al Servicio del Estado se llevará ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, tal y como lo prevé la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y como a continuación será el siguiente tema que analizaremos.

### **3.11. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje**

La creación de un tribunal es una empresa ardua y delicada, pues el primer requisito es organizarlo de modo que inspire el respeto, la autoridad y la confianza de la opinión general.<sup>36</sup>

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje fue creado por el estatuto de 1938, se le ratificó en la reforma de 1941 y más tarde elevado a la categoría de institución constitucional en la reforma publicada en el D.O.F. del 5 de diciembre de 1960.

El artículo 123, apartado B, fracción XXII de la Constitución ordena:

“Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales, serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

---

<sup>36</sup> Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo Primer Curso, *ob. cit.*, pág. 480.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”

La exposición de motivos de esta reforma constitucional precisó: “Se reitera en el proyecto el funcionamiento de un Tribunal de Arbitraje al que, además, se asignan, en forma expresa, funciones conciliatorias para el conocimiento y resolución que pueden surgir entre el Estado y sus servidores.”

El tribunal de referencia es un tribunal administrativo desde el punto de vista formal, pero materialmente debe catalogarse dentro de los asuntos que la doctrina conoce bajo el rubro de asuntos contencioso-administrativo. El artículo 14 Constitucional alude “a *los tribunales previamente establecidos*”, este Tribunal de Conciliación por un mandato constitucional reúne las características de un de un tribunal de lo contencioso administrativo en materia laboral oficial.

La Suprema Corte ha establecido que cuando los trabajadores del Estado se vean afectados por actos de los titulares de las dependencias en que presten sus servicios, si desean reclamar tales actos deben ocurrir al Tribunal de Arbitraje a proponer sus demandas, antes de promover el juicio de garantías, pues si en lugar de agotar dicho medio de defensa legal ocurren al juicio de amparo, este deberá sobreseerse.

De conformidad con el artículo 118 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje estará integrado de la siguiente forma:

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será colegiado, funcionará en Pleno y en Salas, se integrará cuando menos con tres Salas, las que podrán aumentarse cuando así se requiera. Cada Sala estará integrada por un

Magistrado designado por el Gobierno Federal, un Magistrado representante de los trabajadores, 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.

### **3.12. Competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje**

Dentro de este rubro, tenemos que es la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado la que determina la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y por tanto seremos concretos en este aspecto remitiéndonos a la misma.

En este sentido la competencia de dicho Tribunal es la siguiente:

"Artículo 124.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para:

I.- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores.

II.- Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;

III.- Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;

IV.- Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y

V.- 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.”

“Artículo 124-A.- Al Pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje corresponde:

I.- Expedir el Reglamento Interior y los manuales de organización del Tribunal;

II.- Uniformar los criterios de carácter procesal de las diversas Salas, procurando evitar sustenten tesis contradictorias;

III.- Tramitar y resolver los asuntos a que se refieren las fracciones II, III, IV y V del artículo anterior;

IV.- Determinar, en función de las necesidades del servicio, la ampliación de número de Salas y de Salas Auxiliares que requiera la operación del Tribunal, y

V.- Las demás que le confieran las disposiciones legales aplicables.”

“Artículo 124-B.- A cada una de las Salas corresponde:

I.- Conocer, tramitar y resolver los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de las dependencias o entidades y sus trabajadores, y que le sean asignados, de conformidad con lo establecido en el Reglamento Interior, y

II.- Las demás que les confieren las Leyes.”

“Artículo 124-C.- A las Salas Auxiliares corresponde:

I.- 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;

II.- 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

III.- Las demás que les confieran las Leyes.

De lo expuesto, consideramos que para nuestro estudio, la fracción II, del artículo 124, de la Legislación Burocrática encuadra el supuesto para el caso de que el superior jerárquico de un trabajador al servicio de estado demande el cese del nombramiento de funciones, y por tal motivo, será el propio Tribunal de Conciliación el que dilucide dicha controversia laboral.”

Ahora bien, el tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje al conocer del conflicto laboral que antecede, deberá llevar a cabo el procedimiento siguiente:

“Artículo 126.- En el procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no se requiere forma o solemnidad especial en la promoción o intervención de las partes.”

“Artículo 127.- El procedimiento para resolver las controversias que se sometan al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se reducirá: a la presentación de la demanda respectiva que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia; a la contestación, que se hará en igual forma; y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, y se pronunciará resolución, salvo cuando a juicio del propio Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo, y, una vez desahogadas, se dictará laudo.”

“Artículo 127 bis.- El procedimiento para resolver las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se desarrollará en la siguiente forma:

I.- La Dependencia presentará por escrito su demanda, acompañada del acta administrativa y de los documentos a que se alude el artículo 46 bis, solicitando en el mismo acto el desahogo de las demás pruebas que sea posible rendir durante la audiencia a que se refiere la siguiente fracción.

II.- Dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda se correrá traslado de la misma al demandado, quien dispondrá de nueve días hábiles para contestar por escrito, acompañando las pruebas que obren en su poder, señalando el lugar o lugares en 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 a la que se refiere la fracción siguiente; y

III.- Fijados los términos de la controversia y reunidas las pruebas que se hubiesen presentado con la demanda y la contestación, el Tribunal citará a una audiencia que se celebrará dentro de los quince días siguientes de recibida la contestación, en la que se desahogarán pruebas, se escucharán los alegatos de las partes y se dictarán los puntos resolutiveos 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."

## **CAPITULO IV**

### **ALTERNATIVAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA DETERMINAR LA SANCION DE DESTITUCIÓN DEL PUESTO**

En este rubro abordaremos las posibles soluciones que consideramos necesarias para conformar un procedimiento administrativo más completo e integral, y así subsanar diversas deficiencias que presenta actualmente el procedimiento establecido para determinar la imposición de la sanción administrativa de destitución del puesto de un Trabajador al Servicio del Estado.

#### **4.1. ALTERNATIVAS PARA LA CONFORMACIÓN E INTEGRACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA DESTITUCIÓN DEL PUESTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**

Como primer punto es de suma importancia que señalemos que de las principales alternativas que consideramos son necesarias para la debida integración del procedimiento administrativo previsto en la entonces Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es la definición

de un Código o Ley Adjetiva aplicable en específico a dicho procedimiento para que cualquier Organismo Interno de Control de una Dependencia Federal esté en aptitud de llevar a cabo con estricto apego a la Ley la imposición de la sanción de Destitución del Puesto a un servidor público.

Ahora bien, la determinación del referido Código, debe estar enfocado a establecer de forma específica las etapas procesales del mismo, en virtud de que las Leyes de la materia y nos referimos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en sus artículos 64 y 21 respectivamente, se refieren a un procedimiento con etapas procesales en forma muy genérica, y sobre todo consideramos que son procedimientos bastante sumarisimos, lo cual conllevaría a incurrir en algún momento dado en una violación al procedimiento y, recordemos que nuestra Constitución Política señala que *“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 esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.”*, situación que es importante considerar para el procedimiento que nos ocupa, por lo que es recomendable establecer un Código aplicable para dicho procedimiento, así como se ha manejado a través del tiempo en materia penal y civil y nos referimos a los Códigos Federales de Procedimientos Penal y Civil, mismos que regulan sus procedimientos en específico.

En efecto, las citadas Leyes que regulan el procedimiento administrativo en cuestión señalan lo siguiente:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

"Artículo 64.- La Secretaría impondrá las sanciones administrativa a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

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

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

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

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

#### LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

"Artículo 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."

De lo anteriormente señalado, se advierte en ambas Leyes, que el procedimiento administrativo que se instruye a un servidor público por presuntas irregularidades cometidas durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, resulta ser totalmente genérico en sus etapas que lo integran, por lo que es necesario proponer la elaboración de un Código que regule cada una de sus etapas y nos referimos principalmente a la etapa de pruebas, que es lo más importante que se debe considerar, tanto para su ofrecimiento, admisión como su desahogo respectivo, ya que es el elemento a través del cual se llega a la verdad histórica de los hechos.

En esta tesitura consideramos que resulta necesario en primer lugar el que se proponga una Iniciativa de Ley referente a un Código Procesal que advierta las etapas en específico del citado procedimiento administrativo en cuestión, esto es, que se formule la elaboración del multireferido Código procesal, así mismo, proponer una reforma a los artículos 64, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 21, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en los que se

señale que el procedimiento administrativo que prevén los mismos, se instruirá de conformidad con el "CODIGO FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO POR LOS ARTICULOS 64, DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y 21 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS" (nombre que nos permitimos proponer), el cual será aplicado en forma supletoria a las citadas leyes y en específico para el procedimiento administrativo que señalan y no pretender seguir aplicando supletoriamente los Códigos de Procedimientos Civil y Penal al mismo, en virtud de que en varios aspectos resultan inaplicables para casos del procedimiento administrativo que regulan las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos respectivamente y nos referimos al aspecto de las pruebas y de las notificaciones, tanto de citatorios como de las resoluciones emitidas por los Órganos Internos de Control.

#### **4.2. PROPUESTA LEGISLATIVA EN LA CONTROVERSIA DE SUPLETORIEDAD DE LEYES ADJETIVAS APLICABLES A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

En primer lugar es necesario que mencionemos que actualmente los Órganos Internos de Control de cada Dependencia del Gobierno Federal, han venido aplicando supletoriamente en el procedimiento administrativo tanto el Código Federal de Procedimientos Penales como el Código Federal de Procedimientos Civiles, lo cual se debe a lo siguiente:

1.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala en su artículo 45 que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se

atenderán, en lo conducente, las del Código Penal, ahora bien, si analizamos estrictamente el mencionado precepto legal podemos advertir que el mismo se refiere al procedimiento señalado en el TITULO SEGUNDO de dicha Ley, el cual se nos menciona a los Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia, por lo que en todo caso no correspondería al procedimiento administrativo señalado en el CAPITULO II del TITULO TERCERO que es el relativo a sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas y para ser precisos con este procedimiento, es el previsto por el artículo 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos antes mencionada, sin embargo, en su momento existió el conflicto sobre la aplicación de los referidos Códigos, pero se llegó a la determinación sentando Jurisprudencia, por parte de los Tribunales Federales que el Código aplicable en el procedimiento administrativo por el artículo 64, de la Ley de la Materia es el Código Federal de Procedimientos Penales y no así el de Civiles, el cual actualmente se encuentra vigente en la aplicación de los procedimientos que se tramitan en los Órganos Internos de Control hasta antes de la fecha en que entró en vigor la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que fue el 13 de marzo de 2002.

2.- En lo que respecta a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que entró en vigor a partir del 13 de marzo de 2002, esta en su artículo 47 señala que 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 Civiles.

Ahora bien, como lo señalamos en puntos anteriores del presente trabajo de investigación, los Órganos Internos de Control del Gobierno Federal han venido aplicando supletoriamente en la tramitación del procedimiento administrativo, tanto el Código Federal de Procedimientos Penales como el Código Federal de Procedimientos Civiles, esto es, la Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos, en su artículo 45, prevé que 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 Civiles, lo cual se ha venido realizando hasta entonces, lo que resulta a nuestro punto de vista como algo erróneo, en razón de que los citados Códigos, regulan casos y materias distintas a las que prevén las Leyes de Responsabilidades a las que nos hemos referido.

#### **4.3. INAPLICABILIDAD DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA DE DESTITUCIÓN DEL PUESTO DE LOS TRABAJADORES DE BASE, DERIVADA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO POR LO ESTIPULADO EN EL ARTÍCULO 113 FRACCIÓN II INCISO C) DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**

El artículo 113, fracción II, inciso c) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece lo siguiente:

"Artículo 113.- Prescriben:

II.- En cuatro meses:

c) La facultad de los funcionarios para suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores, contado el término desde que sean conocidas las causas."

Ahora bien, de lo anterior podemos percibir que la facultad que tiene el Estado a través de sus funcionarios para suspender, cesar o disciplinar a los trabajadores es de cuatro meses, es decir, se contará con este tiempo para poder demandar el cese del nombramiento del trabajador al servicio del estado de base a partir de que se conozcan las causas que den lugar al mismo.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, podría existir un grave conflicto entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en razón de lo siguiente:

a).- El precepto legal antes transcrito señala que prescribirán en cuatro meses la facultad de los funcionarios para suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores, contado el término desde que sean conocidas las causas y para el caso de que un funcionario conociera de una irregularidad administrativa cometida por un servidor público de base, y denunciara la irregularidad ante el Órgano Interno de Control de una Dependencia, éste a su vez a través de su Area de Quejas, tendría que llevar a cabo una investigación sobre la denuncia presentada por el funcionario, para recabar los elementos que presuman la presunta responsabilidad del servidor público involucrado, así mismo llevando a cabo dicha investigación la tendría que remitir al Area de Responsabilidades para que esta a su vez pueda instrumentar el procedimiento administrativo previsto por las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en su caso dictar una resolución sancionatoria con la Destitución del Puesto, lo cual llevaría más de cuatro meses y en todo caso surgiría el conflicto en base a que el funcionario a partir de que conoció de los hechos ya transcurrieron los cuatro meses señalados por la Ley Burocrática y en este contexto la emisión de la resolución sancionatoria por un Organo Interno de Control con Destitución del Puesto del servidor público va encaminada a que se demande el cese del trabajador de base, situaciones jurídicas que se contraponen en sí, por tal motivo, resultaría conveniente que se proponga una reforma al artículo 113, fracción II, inciso, c), el cual señalara que el periodo de prescripción de facultades para poder cesar a un trabajador de base fuera de un año como mínimo, para que en caso de que los Órganos Internos de Control cuenten con el tiempo suficiente para emitir una resolución que no se contraponga a la Ley Burocrática.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo 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 y y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

**SEGUNDA.-** El nombramiento de funciones es el título que da legitimación al ejercicio de las actividades del empleado al servicio del Estado es el acto de designación, constituido por la declaración de voluntad de la administración pública que recae sobre persona determinada para que asuma el cargo, empleo o comisión que se le confiere.

**TERCERA.-** El cese de los trabajadores al servicio del estado se da por cuatro causas principales: renuncia, la licencia, el retiro y la destitución.

**CUARTA.-** Por responsabilidad administrativa deberá entenderse como el incumplimiento de las obligaciones inherentes al cargo que tiene todo servidor público durante el desempeño de éste y cuyo incumplimiento constituye el hecho condicionante de una consecuencia jurídica, que en este caso es la aplicación de una sanción.

**QUINTA.-** La sanción administrativa es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la Ley administrativa.

**SEXTA.-** Los Titulares de los Organos Internos de Control y los Titulares de las Areas de Responsabilidades de los Organos Internos de Control, tendrán como facultades, las de investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar, iniciar e instruir el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar, respectivamente, e imponer las sanciones aplicables en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**SEPTIMA.-** La destitución se considera como la acción y efecto de destituir y jurídicamente la destitución del puesto se define como desposeer o separar a un servidor público de su empleo, cargo o comisión.

**OCTAVA.-** El procedimiento administrativo previsto por el artículo 64, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos reside en que se citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por si o por medio de un defensor y desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes.

**NOVENA.-** 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, siendo esta la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

**DECIMA.-** Los Códigos Federal de Procedimientos Penales así como el Federal de Procedimientos Civiles, resultan inaplicables en forma supletoria a la Ley

Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en virtud de corresponden a una materia diversa al derecho administrativo, por lo que resulta necesario la definición de un Código o Ley Adjetiva aplicable en específico a dicho procedimiento, para que cualquier Organismo Interno de Control de una Dependencia Federal esté en aptitud de llevar a cabo con estricto apego a la Ley la imposición de la sanción de Destitución del Puesto a un servidor público.

**DECIMA PRIMERA.-** Resulta necesario la propuesta legislativa para la integración de un Código que regule en específico el procedimiento administrativo, a través del cual los Órganos Internos de Control lleven a cabo y en su caso impongan en forma legal las sanciones correspondientes por las irregularidades administrativas cometidas por servidores públicos, y en específico, nos referimos a la Sanción de Destitución del Puesto.

**DECIMA SEGUNDA.-** La facultad de los funcionarios para suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores, debe ser de un año contado el término desde que sean conocidas las causas, para el caso de que un funcionario conociera de una irregularidad administrativa cometida por un servidor público de base y denunciara la irregularidad ante el Órgano Interno de Control de una Dependencia, éste a su vez a través de su Área de Quejas, tendría que llevar a cabo una investigación sobre la denuncia para recabar los elementos que presuman la presunta responsabilidad del servidor público involucrado, así mismo llevando a cabo dicha investigación la tendría que remitir al Área de Responsabilidades para que esta a su vez pueda instrumentar el procedimiento administrativo previsto por la Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en su caso dictar una resolución sancionatoria con la Destitución del Puesto.

**DECIMA TERCERA.-** Se propone una Iniciativa de Ley referente a un Código Procesal que advierta las etapas en específico del citado procedimiento administrativo en cuestión, esto es, que se formule la elaboración del multireferido Código procesal, así mismo, proponer una reforma a los artículos 64, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 21, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en los que se señale que el procedimiento administrativo que prevén los mismos, se instruirá de conformidad con el "CODIGO FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO POR LOS ARTICULOS 64, DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y 21 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS" (nombre que nos permitimos proponer), el cual será aplicado en forma supletoria a las citadas leyes y en específico para el procedimiento que prevén y no pretender seguir aplicando supletoriamente los Códigos de Procedimientos Civil y Penal al mismo, en virtud de que en varios aspectos resultan inaplicables para casos del procedimiento administrativo que regulan las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos respectivamente y nos referimos al aspecto de las pruebas y de las notificaciones, tanto de citatorios como de las resoluciones emitidas por los Órganos Internos de Control.

**DECIMA CUARTA.-** Se debe reformar el artículo 113, fracción II, inciso c), de La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el sentido de que el tiempo de prescripción que prevé de cuatro meses para demandar el cese de un trabajador de base sea hasta de un año, a efecto de que los Órganos Internos de Control estén en tiempo de emitir la resolución sancionatoria de destitución y en su caso, el superior jerárquico demande la misma a través de la Ley de la materia.

## BIBLIOGRAFÍA

### DOCTRINA:

- 1.- CAVAZOS FLORES, Baltasar. "Lecciones de Derecho Laboral". 8ª edición. Editorial Trillas. México 1994.
- 2.- CAVAZOS FLORES, Baltasar. "Los trabajadores de confianza". 4ª edición. Jus. México 1980.
- 3.- DE BUEN L. Néstor. "Derecho del Trabajo Tomo I Conceptos Generales". 11ª edición. Editorial Porrúa. México 1998.
- 4.- DE LA CUEVA, Mario. "El Nuevo Derecho del Trabajo Tomo I." 16ª edición. Editorial Porrúa. México 1999.
- 5.- CAVAZOS FLORES, Baltasar. "40 Lecciones de Derecho Laboral." 1ª edición. Editorial Trillas S.A. de C.V. México 1996.
- 6.- BORREL NAVARRO, Miguel. "Análisis Practico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo." 5ª Edición. Editorial Sista S.A. de C.V. México 1996.
- 7.- DAVALOS, José. "Tópicos Laborales." 2ª edición. Editorial Porrúa S.A. México 1998.
- 8.- DAVALOS, José. "Derecho del Trabajo I." 5ª edición. Editorial Porrúa S.A. México 1994.
- 9.- GUERRERO, Euquerio. "Manual de Derecho del Trabajo." 20ª edición. Editorial Porrúa S.A. México 1998.

- 10.- CABANELLAS, Guillermo. "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual Tomo III 20ª edición. Editorial Heliasta, 1985.
- 11.- HERRAN SALVATI, Mariano y Carlos F. Quintana. "Legislación Burocrática Federal." 2ª edición. Editorial Porrúa S.A. México 1998.
- 12.- DÁVALOS, José."Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo". Editorial Porrúa S.A. México 1988.
- 13.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo Primer Curso, vigésima edición, Porrúa México 1999.
- 14.- SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo Segundo Curso" 19ª edición. Editorial Porrúa S.A. México 1999.
- 15.- BOQUERA OLIVER, José María. "Derecho Administrativo Vol. I". 10ª edición. Editorial Civitas S.A. Madrid, España 1996.
- 16.- BAEZ MARTINEZ, Roberto. "Manual de Derecho Administrativo". 1ª edición. Editorial Trillas. México 1990.
- 17.- FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". 38ª edición. Editorial Porrúa. México 1998.
- 18.- F. CARDENAS, Raúl. "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos". 1ª edición. Editorial Porrúa. México 1982.
- 19.- MUÑOZ RAMON, Humberto. "Derecho del Trabajo Tomo II". 1ª edición. Editorial Porrúa. México 1983.
- 20.-ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo." 14ª edición. Editorial Porrúa S.A. México 1999.

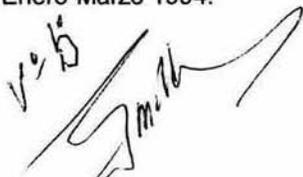
- 21.- AYLUARDO SAUL, Mario, Lecciones sobre Derecho Administrativo, UAM, México, 1991.
- 22.- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H. Elementos de Derecho Administrativo, "Primer Curso", Editorial PAC, México, 1988.
- 23.- HERRERA PEREZ, Agustín. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Carsa, México 1991.
- 24.- LANZ CARDENAS, José T. La Contraloría y el Control Interno en México, FCE, México, 1989.
- 25.- HARO BELCHEZ, Guillermo. La Reforma de la Función Pública en México, INAP, México, 1993.
- 26.- RUIZ MASSIEU, José F. Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, Praxis, INAP, México, 1984.
- 27.- HARO BELCHEZ, Guillermo. Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México. Madrid 1986, INAP pág. 82.
- 28.- BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 1985 Tomo II.
- 29.- BLANC, Laurent. La Fonction Publique. Editorial Presses Universitaires de France, Paris. 1971.
- 30.- PORRUA PEREZ, Francisco. "Teoría del Estado." 31 edición. Editorial Porrúa S.A. México 1999.

## **LEGISLACION:**

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ediciones Culturales, México D.F. 2002.
- 2.- Ley Federal Responsabilidades de los Servidores Públicos. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Ediciones Culturales, México D.F. 2002.
- 3.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ediciones Culturales, México D.F. 2003
- 4.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porruá. México, D.F. 2002.
- 5.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. 13ª edición. Ediciones Delma. México D.F. 2002.
- 6.- Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México D.F. 2001.
- 7.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública México D.F. 2003.

## **OTRAS FUENTES:**

- 1.- Diccionario de Derecho Mexicano, Instituto Nacional de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1998, pag. 2872.
- 2.- Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994.
- 3.- Control Gubernamental, Secretaría de la Contraloría del Estado de México, Año 1, Revista Número 2, Enero-Marzo 1994.

Handwritten signature and initials in black ink, appearing to be 'V. B.' followed by a stylized signature.