



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

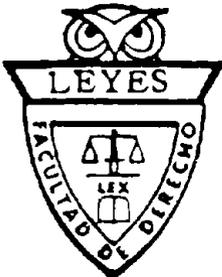
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

LA AFECTACION DE LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, COMO CONSECUENCIA DE LA IMPOSICION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ERNESTO CASTORENA JALOMA



ASESOR: DR. CARLOS ROLANDO PENAGOS ARRECHIS



MEXICO, D. F.

2005

m342250



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

A. ... de bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: ERNESTO CASTORENA JALOMA

FECHA: 28/MARZO/2005

FIRMA: 



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

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

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

P R E S E N T E

Muy distinguido Señor Director:

El alumno: **ERNESTO CASTORENA JALOMA**, con número de cuenta 86102610, inscrito en el Seminario de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada: **"LA AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, COMO CONSECUENCIA DE LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS"**, bajo la dirección del Dr. **CARLOS ROLANDO PENAGOS ARRECIS**, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

La Lic. **MARTHA RODRÍGUEZ ORTIZ**, en el oficio con fecha 10 de febrero de 2005, 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.

Atentamente  
"POR MI RAZA Y POR EL ESPÍRITU"  
Ciudad Universitaria, D.F., 17 de febrero 2005.

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
LIC. PONIRIO MARQUET GUERRERO  
Director del Seminario  
DE DERECHO DEL TRABAJO Y 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 cuál calificará la Secretaria General de la Facultad.  
c.c.p.-Seminario.

## **Agradezco a Dios YHWH**

Por su gran amor, bondad y benevolencia que siempre ha tenido conmigo, guiándome en todo momento por el camino correcto y favoreciéndome por los senderos de la vida.

**A mi asesor de tesis profesional:**

**Doctor en Derecho Carlos Rolando Penagos Arrecis**

Con profunda admiración, respeto y  
agradecimiento por su orientación y  
conocimientos invaluable, así como por el  
tiempo que me dedicó, lo que hizo posible la  
culminación del presente trabajo de  
investigación.

**A todos mis maestros de la**

**Facultad de Derecho**

Por haberme transmitido desinteresadamente  
sus conocimientos y experiencias profesionales  
en el campo del Derecho.

**A mi amada esposa Alma Lidia**

Por su apoyo incondicional en todos los momentos de mi vida, con quien me siento muy orgulloso compartir, lo que me llevó a la culminación de este logro profesional.

Con todo mi amor.

**A mi querida y amada hija Alma Paola**

Quien cambió la perspectiva de mi vida, motivando mi superación personal y profesional.

**A mi padre Ernesto Luis Castorena**

Si bien ya no estás con nosotros, día con día te encuentras en mi mente y corazón, gracias por tu ejemplo y enseñanzas, tanto de vida, como profesionales en la carrera de la abogacía.

**A mi señora madre Margarita Jaloma**

Quien me trajo a la vida y desde entonces ha sido un impulso y motivación para seguir adelante, tanto en lo personal como en lo profesional.

**A mis hermanos Víctor Alfonso, Octavio,  
Luis Mauricio y Moisés Abraham**

Como muestra del amor fraternal que me une con Ustedes.

### **A mis amigos**

A quienes he tenido la fortuna de encontrar por la vida, con quienes he disfrutado el convivir en diversos momentos, gracias por su respeto, confianza y el interés que siempre me han demostrado.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	I
--------------------	---

## CAPÍTULO I

<b>MARCO CONCEPTUAL Y GENERALIDADES.....</b>	<b>1</b>
--	----------

1.1	Conceptos fundamentales en el Derecho Laboral Burocrático (acepción trabajadores del Estado) .....	1
1.1.1	Derecho laboral burocrático.....	2
1.1.2	Relación de Trabajo.....	4
1.1.3	Trabajador. ....	6
1.1.4	Funcionario público.....	6
1.1.5	Empleado público. ....	7
1.1.6	Trabajador de base y de confianza.....	7
1.1.7	Nombramiento. ....	8
1.1.8	Condiciones Generales de Trabajo. ....	12
1.1.9	Derechos y obligaciones de las partes. ....	13
1.1.9.1	Derechos de los trabajadores.....	14
1.1.9.2	Obligaciones de los trabajadores. ....	17
1.1.9.3	Obligaciones del patrón – Estado.....	18
1.1.10	Principios del Derecho Mexicano del Trabajo.....	21
1.2	Conceptos fundamentales en el Derecho Administrativo (acepción servidores públicos).....	23
1.2.1	Derecho Administrativo.....	23
1.2.2	Servidor Público.....	24
1.2.3	Responsabilidades de los Servidores Públicos. ....	26
1.2.3.1	La responsabilidad política. ....	28
1.2.3.2	La responsabilidad penal.....	31
1.2.3.3	La responsabilidad civil. ....	35
1.2.3.4	La responsabilidad administrativa. ....	41

## **CAPÍTULO II**

### **ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE SANCIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO Y EL SURGIMIENTO DEL DERECHO LABORAL BUROCRÁTICO. ....45**

2.1	Referencias históricas de las responsabilidades de los servidores públicos.....	46
2.1.1	La regulación inicial. ....	46
2.1.2	Reglamentación en la Constitución de 1857.....	48
2.1.3	La “Ley Juárez”.....	49
2.1.4	La “Ley Porfirio Díaz”.....	52
2.1.5	La Constitución de 1917. ....	53
2.1.6	La Ley “Lázaro Cárdenas”. ....	54
2.1.7	La Ley “López Portillo”.....	58
2.1.8	La Ley “Miguel de la Madrid”. ....	61
2.1.9	La vigente <i>Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos</i> . ....	65
2.2	El surgimiento del Derecho Laboral Burocrático en México.....	69
2.2.1	Época Precolonial y Colonial. ....	69
2.2.2	México independiente. ....	71
2.2.3	El porfiriato.....	73
2.2.4	Creación y división del artículo 123 Constitucional.....	76
2.2.5	El Estatuto. ....	79
2.2.6	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	82

## **CAPÍTULO III**

### **EL PROCEDIMIENTO DE DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. .... 85**

3.1	Causales que propician la instrucción del procedimiento. ....	87
3.2	Disposiciones Generales. ....	88
3.2.1	Definiciones. ....	89
3.2.2	Sujetos del procedimiento.....	90

3.2.3	Autoridades facultadas para aplicar la Ley.....	94
3.3	Fase de investigación y suspensión preventiva.....	95
3.3.1	Las quejas y denuncias.....	95
3.3.2	Las auditorías.....	99
3.3.3	La suspensión preventiva.....	102
3.4	Audiencia de ley.....	104
3.5	Resolución administrativa.....	111
3.5.1	Las sanciones administrativas.....	114
3.5.1.1	Amonestación privada o pública.....	115
3.5.1.2	Suspensión temporal.....	116
3.5.1.3	Destitución del puesto.....	117
3.5.1.4	Sanción económica.....	118
3.5.1.5	Inhabilitación temporal.....	120
3.6	Medios de impugnación.....	123
3.6.1	Recurso de revocación.....	124
3.6.2	Juicio de nulidad.....	127
3.6.3	Juicio de amparo.....	132

## **CAPÍTULO IV**

### **LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO Y SU REPERCUSIÓN POR LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES**

<b>ADMINISTRATIVAS.....</b>	<b>137</b>	
4.1	Los derechos laborales adquiridos de los servidores públicos.....	137
4.2	Los tipos de sanciones administrativas, sus formas de imposición, ejecución y prescripción.....	143
4.2.1	Elementos de valoración para la imposición de las sanciones administrativas.....	143
4.2.2	Formas de imposición y ejecución de las sanciones administrativas.....	149
4.2.3	Los plazos de prescripción para la imposición de las sanciones administrativas.....	152

4.3	La suspensión, destitución del puesto e inhabilitación y su repercusión en la relación laboral. ....	154
4.3.1	La suspensión y su repercusión en la relación laboral.....	155
4.3.2	La destitución y su repercusión en la relación laboral. ....	156
4.3.3	La inhabilitación y su repercusión en la relación laboral. ....	158
4.3.4	La ejecución de la suspensión y destitución a los servidores públicos de base (sindicalizados). ....	161
4.3.4.1	La suspensión del puesto (sanción administrativa) y la suspensión temporal (laboral). ....	162
4.3.4.2	La destitución del puesto (sanción administrativa) y el cese del nombramiento o contrato (laboral). ....	167
4.4	La ejecución inmediata de la resolución administrativa y su afectación en los derechos laborales de los servidores públicos.....	170
4.5	La suspensión temporal del artículo 21 fracción V de la vigente <i>Ley de Responsabilidades</i> y su impacto en la relación laboral del servidor público.....	177
4.6	La impugnación en materia administrativa y su convergencia con el juicio laboral. ....	182
4.7	Análisis de un caso concreto. ....	198
4.8	Análisis teórico pro-positivo. ....	222
<b>CONCLUSIONES. ....</b>		<b>236</b>
<b>FUENTES DE CONSULTA.....</b>		<b>243</b>

## INTRODUCCIÓN.

A lo largo de la historia mexicana, la función pública ha venido evolucionando de manera constante adecuándose a las necesidades sociales, por lo que resulta necesario implementar sistemas eficientes de regulación en los diversos contextos jurídicos que componen dicha actividad, con la finalidad de mejorar el ejercicio de la Administración Pública; de este modo, de forma intrínseca se ha regulado la labor de aquellos individuos que tienen encomendada una responsabilidad en su desarrollo, es decir, sus trabajadores.

En el presente estudio se define al empleado o trabajador, llamado indistintamente burócrata, trabajador al servicio del Estado, funcionario, empleado o servidor público, este último es el que refiere la vigente *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, la que para tal connotación parte del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en lo conducente define a quienes se reputan como *servidores públicos*.

No obstante, se considera que no se ha logrado estructurar correctamente la conformación de las normas que regulan la actividad administrativa de los servidores públicos, ya que invariablemente se encuentran en su desarrollo, implicaciones de tipo laboral, en las que comúnmente pueden resultar vulnerados sus derechos por la calidad que tienen como trabajadores del Estado.

Esta circunstancia es la que nos conduce al desarrollo de este trabajo, por lo que nos abocamos a la tarea de contrastar la hipótesis de investigación siguiente:

***La imposición de sanciones administrativas reguladas por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, conlleva a la transgresión de los derechos laborales de los trabajadores de la Administración Pública Federal (centralizada y paraestatal).***

Así se tienen las variables siguientes: a) *Independiente*: La imposición de sanciones administrativas reguladas por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y; b) *Dependiente*: conlleva la transgresión de los derechos laborales de los trabajadores de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

Por razones de metodología, se acota el tema de investigación contextualizándolo al ámbito de la Administración Pública Federal, sin pretender soslayar la existencia de la problemática en los otros ámbitos de gobierno (estatal y municipal); consecuentemente, nos constreñimos a tomar como marco de referencia la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, así como la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional*, y en su caso, por mandato legal, supletoriamente la *Ley Federal del Trabajo*.

La presente investigación es de tipo documental, versa sobre un objeto reconocible y definido, inclusive, se diserta sobre algunas cuestiones que a nuestro parecer aún no han sido dichas o se analizan bajo una óptica diferente, lo que puede resultar de utilidad para los servidores públicos, trabajadores del Estado, en general, para aquellos que tengan intereses afines con el tema de investigación; así determinamos el objeto de estudio siguiente: *las sanciones administrativas determinadas por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y su repercusión en los derechos*

*laborales de los trabajadores de la Administración Pública Federal (centralizada y paraestatal).*

*Asimismo, se planteó como objetivo general, establecer que con el procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa y consecuente aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos de la administración pública federal (centralizada y paraestatal), se violentan los derechos laborales en su investidura de trabajadores al servicio del Estado.*

En vinculación con nuestro objetivo general, consideramos algunos objetivos específicos, a saber:

- Prescribir que las sanciones administrativas consistentes en la suspensión, destitución del puesto e inhabilitación, son conculcatorias de los derechos laborales consignados en la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.*
- Acreditar que la suspensión, destitución del puesto e inhabilitación de los servidores públicos de base (sindicalizados), son inadecuadas a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación laboral, de acuerdo con la legislación en materia del Trabajo aplicable al caso concreto.
- Demostrar que la resolución administrativa por la que se imponen sanciones de esta naturaleza, irrumpe el principio de calidad ejecutoria (cosa juzgada), al no requerir la firmeza legal la determinación relativa para la aplicación inmediata de dichas sanciones, conculcando los derechos laborales de los trabajadores de la Administración Pública Federal (centralizada y paraestatal).

- Comprobar que la suspensión temporal que establece el artículo 21 fracción V de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, es violatoria de los derechos laborales de los trabajadores de la Administración Pública Federal (centralizada y paraestatal).
- Determinar la existencia de una antinomia de la norma individualizada, al convergir y ser contradictorias las resoluciones de los medios de impugnación en materia administrativa, con las determinaciones en materia laboral.

Para contrastar la hipótesis formulada, se desarrollaron básicamente dos tipos de actividades:

*PRIMERA.*- La recopilación y análisis de información de tipo documental y legislativo bajo las perspectivas del Derecho Laboral Burocrático, así como del Derecho Administrativo, en la parte conducente a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

*SEGUNDA.*- Para los efectos del análisis del caso concreto que se plantea, la compilación y selección de algunas constancias de autos de expedientes que obran en el Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el Juzgado Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal y en el Décimo Segundo Tribunal Colegiado del Primer Circuito, mismas que a manera de imagen se insertaron en su exacto contenido; por supuesto, contando con la autorización expresa del servidor público, trabajador

del Estado, vinculado con el caso concreto, quien por razones de respeto y confidencialidad se omite su nombre y datos de identificación.

Las actividades realizadas, estuvieron orientadas a comprobar nuestra proposición hipotética, para lo cual se desarrollan cuatro Capítulos y precisamente en el último de ellos se contrasta la misma. Así tenemos:

En el Capítulo I denominado *Marco Conceptual*, se expresan algunas definiciones, términos, elementos e instituciones vinculadas con el objeto de nuestro estudio, por lo que se establecen ciertos conceptos fundamentales que se consideran básicos en la investigación, primeramente por lo que hace al Derecho Laboral Burocrático, referentes a los trabajadores al servicio del Estado y posteriormente del Derecho Administrativo, inherentes a la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

En el Capítulo II se refieren los *antecedentes del sistema de sanciones de los servidores públicos en México y el surgimiento del Derecho Laboral Burocrático*, en un ámbito esencialmente temporal, se mencionan algunas referencias históricas y la evolución de las responsabilidades de los servidores públicos, hasta llegar a la promulgación de la vigente *Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. Por su parte, también se encuentra un esbozo del surgimiento del Derecho Laboral en México, por lo que se realizan algunos comentarios respecto a la creación y división del artículo 123 Constitucional, así como la emisión de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional*.

El Capítulo III concierne el marco funcional y operativo del *Procedimiento de Determinación de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos*,

que regula la mencionada *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, que si bien es cierto, se refieren cuestiones eminentemente de tipo administrativo – procesal, también lo es que derivado de este procedimiento, se imponen las sanciones administrativas a los servidores públicos de la Administración Pública Federal, quienes también son trabajadores del Estado; lo que precisamente constituye la variable independiente de la hipótesis que se pretende contrastar con el presente estudio.

En el Capítulo IV se hace referencia a *Los Derechos Laborales de los Trabajadores del Estado y su repercusión por la imposición de sanciones administrativas*, realizando algunas reflexiones que vinculan cuestiones de carácter administrativo disciplinario, con las de tipo laboral, como lo son la imposición y ejecución de las sanciones administrativas y sus consecuencias en la relación laboral, así como los medios de defensa que se prevén para combatir este tipo de sanciones y la posible convergencia con el juicio laboral, destacando algunas consideraciones tratándose de servidores públicos de confianza, así como de base sindicalizados.

En este mismo Capítulo se realiza el análisis de un caso concreto, en el que un servidor público de la Administración Pública Federal, fue sancionado administrativamente, describiendo las consecuencias laborales que conllevó la imposición y ejecución de las sanciones que la autoridad consideró conducentes, así como los efectos que tuvieron los medios de defensa que se hicieron valer; insertando a manera de imagen las formas y partes originales de algunas constancias procesales y determinaciones a las que tuvimos acceso en el caso particular.

Al final de nuestro último Capítulo, se diserta teóricamente de forma propositiva, realizando algunas reflexiones sobre lo que a nuestro parecer es el "deber ser" de la aplicación y ejecución de las sanciones administrativas, dada la caracterización del servidor público como trabajador del Estado.

Por último, se establecen las conclusiones a las que se llegó después del desarrollo de la presente investigación documental, vinculando los objetivos general y específicos planteados, expresando los comentarios inherentes a la contrastación de nuestra hipótesis de estudio.

Con el presente trabajo de una forma sencilla y explícita, se pretende generar en el lector la comprensión de los derechos laborales de los trabajadores del Estado -en algunos ámbitos conocidos como burócratas-, quienes se encuentran investidos con la calidad de servidores públicos, consecuentemente, afectos de una responsabilidad de tipo administrativa, con implicaciones tanto de carácter disciplinario o sancionador, como de tipo laboral, sin que para ello resulte un inconveniente la formación profesional o académica, por lo que se busca generar un valor positivo de aquel que se dé a la tarea de examinar esta monografía.

# CAPÍTULO I

## MARCO CONCEPTUAL Y GENERALIDADES.

**SUMARIO:** 1.1 *Conceptos fundamentales en el Derecho Laboral Burocrático (acepción trabajadores del Estado).* 1.1.1 *Derecho laboral burocrático.* 1.1.2 *Relación de Trabajo.* 1.1.3 *Trabajador.* 1.1.4 *Funcionario público.* 1.1.5 *Empleado público.* 1.1.6 *Trabajador de base y de confianza.* 1.1.7 *Nombramiento.* 1.1.8 *Condiciones Generales de Trabajo.* 1.1.9 *Derechos y obligaciones de las partes.* 1.1.9.1 *Derechos de los trabajadores.* 1.1.9.2 *Obligaciones de los trabajadores.* 1.1.9.3 *Obligaciones del patrón – Estado.* 1.1.10 *Principios del Derecho Mexicano del Trabajo.* 1.2 *Conceptos fundamentales en el Derecho Administrativo (acepción servidores públicos).* 1.2.1 *Derecho Administrativo.* 1.2.2 *Servidor Público.* 1.2.3 *Responsabilidades de los Servidores Públicos.* 1.2.3.1 *La responsabilidad política.* 1.2.3.2 *La responsabilidad penal.* 1.2.3.3 *La responsabilidad civil.* 1.2.3.4 *La responsabilidad administrativa.*

Resulta básico para el desarrollo de la presente investigación destacar los conceptos fundamentales en torno a los trabajadores del Estado, esto es, bajo la óptica del Derecho Burocrático, sujeto, quien además de ser un trabajador, tiene la investidura de servidor público, ya que precisamente su marco de actuación se encuentra vinculado a la función pública, consecuentemente, por un lado es sujeto de derechos y obligaciones de carácter laboral, y por el otro, tiene encomendado llevar a cabo la actividad que compete a los Órganos del Estado, para el cumplimiento de sus metas y objetivos.

Por cuestión de orden, es conveniente describir y analizar los conceptos primordiales del Derecho Laboral Burocrático, específicamente aquellos relacionados con los trabajadores del Estado, posteriormente, realizaremos una descripción de los conceptos fundamentales en el ámbito del Derecho Administrativo, particularmente en lo que se refiere a los servidores públicos.

### **1.1 Conceptos fundamentales en el Derecho Laboral Burocrático (acepción trabajadores del Estado).**

En este inciso se establecen algunas definiciones vinculadas con el Derecho Laboral Burocrático, así como ciertos comentarios y consideraciones en torno a

las mismas; por lo que resulta conveniente iniciar con la definición del propio *Derecho Laboral Burocrático*.

### 1.1.1 Derecho laboral burocrático.

Para entrar en estudio del marco conceptual del presente tema, retomaremos definiciones y conceptos de diversos autores, para lo cual bajo el término *Burocracia* tenemos:

*La etimología de la voz burocracia proviene de la voz [francesa] bureau, escritorio u oficina, y del helenismo cratos, poder. Término que engloba las diversas formas de organización administrativa, a través de las cuales las decisiones de un sistema político se convierten en acción*<sup>1</sup>.

De las raíces del término burocracia, en un sentido literal podemos decir que se trata de la “oficina con poder”, luego entonces, es la oficina en la cual se toman las decisiones, por lo que el término es adecuado para establecer que la burocracia en la actualidad forma parte de nuestro sistema político.

Ahora bien, en términos prácticos la función pública es la actividad que llevan a cabo los Órganos del Estado, para la realización y cumplimiento de las metas y objetivos que son de su competencia, lo que requiere la incorporación de trabajadores que pasan a formar parte de la administración pública, los cuales son conocidos como *burócratas*, definido como “*el funcionario al servicio de la administración pública*”.<sup>2</sup>

El Dr. Miguel Acosta Romero en su obra *Derecho Burocrático Mexicano* retoma la definición de Derecho Burocrático, que fue aprobada en el Segundo

---

<sup>1</sup> RAMÍREZ REYNOSO, Braulio. “Burocracia” en *Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Tomo A-CH, Décima cuarta edición, Porrúa, México, 2000, p. 365.

<sup>2</sup> DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Décima tercera edición, Porrúa, México, 1985, p. 133.

Congreso Nacional de Derecho Burocrático llevado a cabo en la Facultad de Derecho de la UNAM, del 2 al 5 de septiembre de 1986, y cita:

*El Derecho Burocrático es una rama del Derecho Laboral que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en sus diversos niveles (Federación, Estados y Municipios), así como los derechos y obligaciones que de ella surjan*<sup>3</sup>.

A este respecto, en el artículo 123 apartado B) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se da la base de las relaciones jurídico-laborales entre los Poderes de la Unión y del Distrito Federal y sus trabajadores, conocidos como burócratas.

Por su parte, el artículo 116 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los mismos, con base en lo dispuesto por el diverso artículo 123 y sus disposiciones reglamentarias; análogo supuesto constitucional que encontramos en el artículo 115 último párrafo, por lo que se refiere a las relaciones de trabajo entre el municipio y sus trabajadores.

De lo anterior se concluye:

- a) La relación de trabajo entre los Poderes de la Unión (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y el Distrito Federal, y sus trabajadores, descansa en las disposiciones del apartado B) del artículo 123 Constitucional.
- b) La relación de trabajo entre los estados y municipios, y sus trabajadores, descansa en las disposiciones del artículo 123 Constitucional y se rige

---

<sup>3</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*. Porrúa, México, 1995, p. 21.

por las leyes que para el efecto expiden las legislaturas de los propios estados.

Por consiguiente, compartimos la definición del Dr. Miguel Acosta Romero antes transcrita, en cuanto refiere a las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en sus tres niveles de gobierno, empero, nos inclinamos a la teoría que refiere al Derecho Burocrático como una rama autónoma, al estar regulada por diversas disposiciones legales y específicas, como lo es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional (en lo subsiguiente Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), con instituciones propias como lo es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; por lo que opinamos que resulta más apropiado referirse a la disciplina como Derecho Laboral Burocrático.

Por lo anterior, establecemos la definición siguiente: *“El Derecho Laboral Burocrático es el que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), así como los derechos y obligaciones que de ella surjan”.*

### **1.1.2 Relación de Trabajo.**

El artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo<sup>4</sup> establece: *“Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario”.*

Del citado supuesto normativo, se desprenden dos elementos: i) la prestación de un trabajo de una persona a otra; ii) que el trabajo que se presta sea personal y subordinado; iii) la contraprestación es el pago de un salario.

---

<sup>4</sup> Ley Federal del Trabajo, <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>

Opinamos con los dos elementos primeros en mención son los que determinan la existencia de la relación laboral.

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, define como relación de trabajo: *“Denominación que se da al tratamiento jurídico de la prestación de servicios por una persona a otra, mediante el pago de un salario, con independencia del acto que haya motivado la vinculación laboral”*.<sup>5</sup> Definición que resulta coincidente en cuanto a los elementos que se contemplan en el referido artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo.

Ahora bien, bajo la óptica del Derecho Laboral Burocrático, el Lic. José Manuel Mora Rocha, en su obra intitulada *Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático*, considera a la relación jurídica laboral como *“la prestación de un trabajo personal subordinado al Estado, mediante el pago de un salario consignado en el presupuesto de egresos de la entidad pública u órgano a la cual se encuentra adscrito”*.<sup>6</sup>

Al igual que con la anterior, recogemos los elementos siguientes: i) la prestación de un trabajo al Estado (entidad pública); ii) el trabajo es personal y subordinado; iii) la contraprestación es el pago de un salario el cual es con cargo al presupuesto de egresos del órgano público al que este adscrito el trabajador.

De esta definición, también consideramos que los dos primeros elementos en comento, son lo que determinan la existencia de la relación laboral (coincidentes con los del artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo), no obstante, hay que acotar que el trabajo no se presta a cualquier persona, sino que se

---

<sup>5</sup> RAMÍREZ REYNOSO, Braulio. “Relación de Trabajo” en *Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Tomo P-Z, Décima cuarta edición, Porrúa, México, 2000, p. 2769.

<sup>6</sup> MORA ROCHA, J. Manuel. *Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático*. Segunda edición, PAC, México, 1992, p. 21.

presta a un ente de carácter público, además, el pago del salario es con cargo a los presupuestos públicos correspondientes, sea en el ámbito federal (Presupuesto de Egresos de la Federación), o a los presupuestos estatales o municipales que les sean asignados.

Para los efectos del presente estudio, consideraremos la última definición en cita.

### **1.1.3 Trabajador.**

En el Diccionario de Derecho de Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, bajo este concepto encontramos la definición siguiente:

*Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado (artículo 8° de la Ley Federal del Trabajo). Para los efectos de esta disposición se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.<sup>7</sup>*

### **1.1.4 Funcionario público.**

En el mismo Diccionario de Derecho, encontramos de forma textual la acepción de funcionario público, al efecto tenemos:

*La persona que por disposición inmediata de la Ley, por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, participa en el ejercicio de la función pública.<sup>8</sup>*

Será entonces la persona facultada específicamente por la Constitución o por alguna Ley para intervenir en la realización de la función pública; podrán ser las personas electas a través del voto popular, como es el caso de los

---

<sup>7</sup> Op. Cit. (Nota al pie 2), p. 467.

<sup>8</sup> Ibidem, p. 278.

gobernadores, o bien, designados por nombramiento como sucede con los miembros del Gabinete Presidencial o los designados por el titular de alguna Secretaría, siempre y cuando ejerzan de algún modo la función pública, empero, cabe hacer la acotación que se refiere a aquellos trabajadores que ocupan grados superiores en la estructura orgánica del Estado, con funciones de representación, decisión y mando, elementos que los distinguen los demás empleados que ejecutan órdenes y no tienen facultades de representación del órgano público al que estén adscritos.

### **1.1.5 Empleado público.**

Recurrimos nuevamente a la opinión del maestro Rafael de Pina, quien nos da la siguiente definición bajo el concepto "Empleado público": *"Órgano personal de la actividad administrativa, afecto a un servicio público determinado, en cuya realización participa, con carácter permanente y profesional mediante una retribución (sueldo)".*<sup>9</sup>

Definición que compartimos, con la salvedad que la retribución denominada sueldo, lo es con cargo a un presupuesto público, tal y como lo hemos referido en líneas anteriores.

### **1.1.6 Trabajador de base y de confianza.**

Ahora bien, cabe señalar que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 4, hace una distinción respecto a los trabajadores, dividiéndolos en dos grupos: a) de confianza y; b) de base.

A este respecto, el citado autor Mora Rocha, da una definición de los trabajadores de confianza, por lo que dice:

---

<sup>9</sup> Ibidem, p. 246.

*De una manera muy general y dentro del contexto del Derecho del Trabajo (lato), entendemos como empleados de confianza, aquellas personas a través de las cuales el patrón maneja la empresa o centro de trabajo, delegando autoridad, asignándoles puestos de dirección con atribuciones de inspección, vigilancia y fiscalización en la administración y relaciones tanto internas como externas de ese centro de trabajo.<sup>10</sup>*

Para los efectos de esta definición, son empleados de confianza aquellos sujetos, trabajadores, que desempeñan las funciones que se señalan en el artículo 5 de la Ley en comento, y por exclusión, el artículo 6, establece que son trabajadores de base los que no estén incluidos en dicha enumeración, pero además agrega, que serán inamovibles; destacando que los trabajadores de base son el objeto de estudio del Derecho del Trabajo Burocrático.

### **1.1.7 Nombramiento.**

Continuando con la cita de la obra del Lic. Mora Rocha, *Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático*, encontramos:

*El término nombramiento tiene dos acepciones, la primera de ellas sería como formulismo en la designación de una persona para que desempeñe o ejerza un cargo, determinadas funciones o un empleo, la segunda, sería refiriéndose al documento mismo que contiene esa designación.<sup>11</sup>*

A este respecto, consideramos conveniente transcribir los artículos 12 y 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado<sup>12</sup>:

**Artículo 12.-** Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.

---

<sup>10</sup> Op. Cit. (Nota al pie 6), p. 27.

<sup>11</sup> Ibidem, p. 40.

<sup>12</sup> Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, <http://www.diputados.gob.mx/levinfo/>

**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.

De la anterior transcripción, se coligen las situaciones siguientes:

- a) Que el nombramiento, *lato sensu*, debe estar expedido por funcionario facultado para otorgarlo; *strictu sensu*, se da por el simple hecho que el trabajador este incluido en listas de raya, de trabajadores temporales o por obra determinada, haciendo la aclaración que conforme lo señala la fracción III del artículo 15, los nombramientos deberán establecer el carácter del mismo, sea definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada; la diferencia entre lista de raya y nombramiento, estriba en un aspecto puramente presupuestal, en la forma de pago del sueldo con que sea remunerado, pues los dos tipos de trabajadores gozan de los mismos derechos y obligaciones.
- b) Que el nombramiento es un tipo de contrato con características similares a las que señala el artículo 25 de la Ley Federal del Trabajo<sup>13</sup>, mismo que se transcribe para su pronta referencia:

**Artículo 25.- El escrito en que consten las condiciones de trabajo deberá contener:**

- I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio del trabajador y del patrón;
- II. Si la relación de trabajo es por obra o tiempo determinado o tiempo indeterminado;

---

<sup>13</sup> Ley Federal del Trabajo, <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>

- III. *El servicio o servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible;*
- IV. *El lugar o los lugares donde debe prestarse el trabajo;*
- V. *La duración de la jornada;*
- VI. *La forma y el monto del salario;*
- VII. *El día y el lugar de pago del salario;*
- VIII. *La indicación de que el trabajador será capacitado o adiestrado en los términos de los planes y programas establecidos o que se establezcan en la empresa, conforme a lo dispuesto en esta Ley; y*
- IX. *Otras condiciones de trabajo, tales como días de descanso, vacaciones y demás que convengan el trabajador y el patrón.*

- c) Que el nombramiento como un contrato de trabajo se perfecciona con la protesta del mismo por parte del trabajador, es decir, en el momento en que solemnemente se compromete a cumplir con las funciones públicas que se deriven del puesto en el que tome posesión, tal y como lo señala el artículo 18 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que preceptúa: *“El nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes y a las consecuencias que sean conformes a la ley, al uso y a la buena fe”.*
- d) En nuestra opinión, puede existir relación laboral sin nombramiento, como es el caso de los trabajadores que prestan sus servicios de manera subordinada y efectiva; bajo otra perspectiva, el nombramiento no existe y no produce efectos jurídicos, si el trabajador no subordina de manera efectiva sus servicios. Esta figura de relación laboral sin nombramiento, se encuentra típicamente en aquellos trabajadores que prestan sus servicios bajo un contrato de honorarios, que si bien es cierto, en una primera instancia la relación se da a través de un contrato de naturaleza civil, en la práctica, el prestador de servicios, al sujetarse en una relación efectiva de subordinación, con un horario a cumplir y dentro de las instalaciones del

patrón, surge la relación de carácter laboral, sin nombramiento. A este respecto, nos permitimos transcribir las jurisprudencias<sup>14</sup> siguientes:

*Séptima Época*

*Instancia: Cuarta Sala*

*Fuente: Apéndice de 1995*

*Tomo: Tomo V, Parte SCJN*

*Tesis: 394*

*Página: 262*

**PROFESIONISTAS, CARACTERÍSTICAS DE LA RELACIÓN LABORAL TRATÁNDOSE DE.** *Si un profesionista presta regularmente sus servicios a una persona mediante una retribución convenida, pero además existe una **subordinación consistente en desempeñar el profesionista sus actividades acatando las órdenes de quien solicitó sus servicios, en forma y tiempo señalados por éste**, es de concluirse que **la relación existente es de naturaleza laboral y no civil**, aun cuando en el documento en que se hizo constar el contrato celebrado, se le hubiera denominado a éste "de prestación de servicios". (Negritas nuestras).*

*Amparo directo 1455/69. Abel Porras Rodríguez. 9 de octubre de 1969. Unanimidad de cuatro votos.*

*Amparo directo 1222/81. Higinio Vargas Real. 29 de junio de 1981. Cinco votos.*

*Amparo directo 1291/81. Vidal Gallardo Xelo. 27 de agosto de 1981. Cinco votos.*

*Amparo directo 6383/81. José María Díaz de León. 15 de marzo de 1982. Cinco votos.*

*Amparo directo 1943/81. Luis Raúl Estrada Gallegos. 19 de julio de 1982. Unanimidad de cuatro votos.*

*Octava Época*

*Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: XIV, Septiembre de 1994*

*Tesis: V. 2o. 169 L*

*Página: 440*

**SUBORDINACIÓN, CONCEPTO DE.** *Subordinación significa, por parte del patrón, un **poder jurídico de mando, correlativo a un deber de obediencia** por parte de quien presta el servicio. Esto tiene su apoyo en el artículo 134, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo de 1970, que obliga a **desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón** o de su representante, a cuya **autoridad estarán subordinados los trabajadores en todo lo concerniente al trabajo.** (Negritas nuestras).*

*SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.*

---

<sup>14</sup> Consultable en: Suprema Corte de Justicia de la Nación, [http://www.scjn.gob.mx/Consultas/Inicial\\_Consultas.asp](http://www.scjn.gob.mx/Consultas/Inicial_Consultas.asp)

*Amparo directo 319/94. Instituto Mexicano del Seguro Social. 15 de junio de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Alicia Rodríguez Cruz. Secretario: Eduardo Anastacio Chávez García.*

*Amparo directo 240/94. Margarita Mora de Zazueta. 15 de junio de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro Rivera. Secretaria: Silvia Marinella Covián Ramírez.*

*Véase: Jurisprudencia 1822, páginas 2,938 y 2,939 Apéndice 1917-1988.*

*Apéndice 1985, Quinta Parte, pág. 267.*

### 1.1.8 Condiciones Generales de Trabajo.

Antes de proceder a enunciar los derechos y obligaciones de las partes en la relación laboral, consideramos pertinente en este apartado citar la definición de *Condiciones Generales de Trabajo*, para lo cual nuevamente acudimos al *Diccionario Jurídico Mexicano* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, que establece:

*...los principios de que el derecho del trabajo es un complejo normativo de contenidos mínimos en beneficio de los trabajadores, y de que a **trabajo igual corresponde idéntico salario**, axioma que en este caso, se generaliza a la totalidad de las condiciones de trabajo. [Señala en el párrafo siguiente] Las disposiciones rectoras de esta figura comprende por tanto, la **jornada de trabajo**, incluyendo sus limitaciones; los **días de descanso y vacaciones**; los **principios que regulan el salario**; los que rigen la participación de los trabajadores en la empresa; los **derechos y obligaciones recíprocas entre los trabajadores y el patrón**, así como las demás prestaciones y servicios que se reconozcan.<sup>15</sup> (Negritas nuestras)*

Por lo que en las *Condiciones Generales de Trabajo*, se encuentran vinculadas con los derechos laborales de los trabajadores, los que nos estaremos refiriendo en el desarrollo del presente estudio.

En nuestra opinión las *Condiciones General de Trabajo* tienen dos acepciones: la primera, como aquel documento que se equipara al Contrato Colectivo de

---

<sup>15</sup> SANTOS AZUELA, Héctor. "Condiciones Generales de Trabajo", en Op. Cit. (Nota al pie 1), p. 585.

Trabajo, celebrado entre sindicato y empresa, contemplado en la esfera del derecho del trabajo regulado en el apartado A) del artículo 123 Constitucional, sin resultar aquéllas con un contenido significativamente económico; la segunda, que consideramos corresponde a la definición citada, es decir, las condiciones, como contexto o circunstancia bajo las que se presta el servicio personal subordinado, a cambio del pago de un salario; vínculo del que derivan los derechos y obligaciones recíprocas entre los trabajadores y el patrón, así como las demás prestaciones y servicios que se reconozcan.

### 1.1.9 Derechos y obligaciones de las partes.

El aspecto más importante de toda relación jurídica, es el que se refiere a los derechos y obligaciones de las partes, y por cuestión de orden, primeramente haremos algunos señalamientos en cuanto a los derechos y obligaciones de los trabajadores del Estado, para posteriormente abordar el mismo punto pero por lo que hace al Estado – patrón.

Procederemos a realizar una síntesis de cada uno de los supuestos normativos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (en lo subsiguiente LFTSE), que contemplan los derechos de los trabajadores, incluyendo algunos que se señalan en el artículo 123, apartado B) Constitucional<sup>16</sup>; lo que resulta necesario por ser parte fundamental del presente estudio, ya que los derechos de los trabajadores del Estado, entiéndase Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal,<sup>17</sup> son la variable dependiente de la hipótesis que pretendemos demostrar.

---

<sup>16</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>

<sup>17</sup> La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 1º señala: *La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal. (Negritas nuestras).* Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>

### **1.1.9.1 Derechos de los trabajadores.**

- a) Los derechos y obligaciones que contempla la LFTSE, son irrenunciables (artículo 10 LFTSE).
- b) Los trabajadores de base deberán ser de nacionalidad mexicana y solo podrán ser substituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo, además, la substitución será decidida oyendo al Sindicato (artículo 9 LFTSE).
- c) Los menores de edad que tengan más de dieciséis años tendrán capacidad legal para prestar servicios, percibir el sueldo que les corresponda y ejercer las acciones derivadas de la Ley (artículo 13 LFTSE).
- d) La duración máxima de la jornada de trabajo diurno será de ocho horas, comprendidas entre las 6:00 y las 20:00 hrs. (Artículos 21 primera parte y 22 LFTSE).
- e) La duración máxima de la jornada de trabajo nocturno será de siete horas, comprendidas entre las 20:00 y las 6:00 hrs. (Artículos 21 segunda parte y 23 LFTSE).
- f) La jornada mixta (una parte diurna y la otra nocturna), será de siete horas y media. La parte nocturna deberá abarcar menos de tres horas y media, de lo contrario será nocturna (artículo 24 LFTSE).
- g) Cuando por circunstancias especiales deban aumentarse las horas de la jornada máxima, este trabajo será considerado como extraordinario (horas extras) y nunca podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas (artículo 26 LFTSE).
- h) Las horas extraordinarias se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario (artículo 26 LFTSE, relacionado con el artículo 123, apartado B), fracción I) Constitucional).
- i) Por cada cinco días de trabajo, se tendrá derecho a dos días de descanso con goce de salario íntegro (por Acuerdo Presidencial DOF 28 de diciembre de 1972).

- j) Las mujeres embarazadas disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo, además, en la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día de media hora cada uno para amamantar a sus hijos (artículo 28 LFTSE).
- k) Tendrán como días de descanso obligatorio los que se señalen en el calendario oficial, las Leyes Federales y Locales Electorales (artículo 29 LFTSE).
- l) Por cada seis meses de servicio, se tendrá derecho a diez días hábiles de vacaciones, los que no serán menores de veinte días hábiles al año (artículo 30 LFTSE).
- m) Los trabajadores que gocen de uno o de los dos periodos de vacaciones, tendrán derecho a una prima adicional del treinta por ciento sobre el sueldo presupuestal que les corresponda en dichos periodos (artículo 40 párrafo tercero LFTSE).
- n) Los trabajadores que presten sus servicios durante el día domingo tendrán derecho a un pago adicional de un veinticinco sobre el monto de su sueldo presupuestal de los días ordinarios de trabajo (artículo 40 párrafo segundo LFTSE).
- o) A trabajo igual, corresponde salario igual, sin distinción del sexo (artículo 123, apartado B), fracción V Constitucional).
- p) Los niveles de sueldo base presupuestal del tabulador que consignent sueldos equivalentes al salario mínimo, deberán incrementarse en el mismo porcentaje en que se aumente (artículo 32 párrafo segundo LFTSE).
- q) Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos (artículo 123, apartado B), fracción IV Constitucional).
- r) Los pagos se efectuarán en el lugar en que los trabajadores presten sus servicios y se harán precisamente en moneda de curso legal o en cheque (artículo 37 LFTSE).

- s) Por cada cinco años de servicios prestados, hasta llegar a veinticinco, los trabajadores tendrán derecho al pago de una prima como complemento del sueldo, cuyo monto o proporción será fijado oportunamente en el Presupuesto de Egresos correspondiente (artículo 34 párrafo segundo LFTSE).
- t) Es nula la cesión de salarios a favor de tercera persona (artículo 42 LFTSE).
- u) El salario no es susceptible de embargo judicial o administrativo, sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al salario, bajo los supuestos que se enumeran en las seis fracciones del artículo 38 de la LFTSE.
- v) Los trabajadores tendrán derecho a la capacitación, por lo que el Estado organizará escuelas de Administración Pública (artículo 123, apartado B), fracción VII Constitucional).
- w) Los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo anual que estará comprendido en el presupuesto de egresos, el cual deberá pagarse un cincuenta por ciento antes del 15 de diciembre y el otro cincuenta por ciento a más tardar el 15 de enero, el cual será equivalente a cuando menos cuarenta días de salario sin deducción alguna (artículo 42 bis LFTSE).
- x) 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 ingresos de su familia (artículo 123, apartado b), fracción VIII Constitucional).
- y) Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes (artículo 123, apartado b), fracción X Constitucional).
- z) Los trabajadores sólo podrán ser cesados o suspendidos por causa justificada en los términos que fije la Ley y tendrán derecho a optar por la reinstalación o la indemnización en el caso que hayan sido separados injustificadamente (artículo 123, apartado b), fracción IX Constitucional).

- aa) 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 la Ley (artículo 123, apartado b), fracción IX Constitucional).

#### **1.1.9.2 Obligaciones de los trabajadores.**

Por su parte, tal y como lo hemos referido, la relación jurídica entre el trabajador del Estado y el patrón, Organismo Público, también implica el cumplimiento de obligaciones de los trabajadores, algunas de ellas contempladas en forma expresa en las 8 fracciones del artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a saber:

**Artículo 44.- Son obligaciones de los trabajadores:**

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

- I. Observar buenas costumbres dentro del servicio.*
- II. Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo.*
- III. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.*
- IV. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.*
- V. Asistir puntualmente a sus labores.*
- VI. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y*
- VII. Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.*

Ahora bien, el artículo 46 de la Ley en comento, señala las causas por las que dejar de surtir efectos el nombramiento (entiéndase nombramiento – contrato como lo hemos referido anteriormente), sin responsabilidad para los titulares de las dependencias; causas de las que también se desprenden algunas obligaciones de los trabajadores con sentido de no hacer, razón por la cual los trabajadores deberán abstenerse de:

- a) Abandonar sin autorización y/o causa justificada las labores que tenga asignadas.
- b) Incurrir en actos de violencias, amagos, injurias o malos tratamientos contra sus jefes, compañeros o los familiares de unos y otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.
- c) Incurrir en faltas de probidad u honradez en asuntos relacionados con su trabajo.
- d) Faltar por más de tres días consecutivos sin causa justificada.
- e) Acudir habitualmente al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, y de cometer actos inmorales durante el trabajo.
- f) Destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo, así como comprometer por imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del centro de trabajo o de las personas que ahí se encuentren.
- g) Desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores jerárquicos.
- h) Revelar secretos o información reservada de la que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.
- i) Incumplir las obligaciones accesorias que derivan de las Condiciones Generales de Trabajo de la dependencia respectiva.

### **1.1.9.3 Obligaciones del patrón – Estado.**

Continuando con la aplicación del principio de que en toda relación jurídica, a cada obligación corresponde un derecho para la otra parte y viceversa, procedemos a exponer las obligaciones que corresponden al Estado, en su acepción patrón; prescindimos de mencionar los derechos que corresponden al Estado – patrón, ya que resultan obvios por lo antes expuesto, específicamente en cuanto a las obligaciones del trabajador.

El artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala expresamente las obligaciones a cargo de los Titulares que se mencionan en el artículo 1º de la misma; las cuales, continuando con la aplicación de la misma técnica de síntesis, señalamos enseguida:

- a) Preferir en igualdad de condiciones, conocimientos, aptitudes y antigüedad, a los trabajadores sindicalizados, de quienes no lo estuvieran:
  - i) A quienes representen la única fuente de ingresos familiar;
  - ii) A los veteranos de la Revolución y sobrevivientes de la Invasión Norteamericana de 1914;
  - iii) A los que con anterioridad les hubieren prestado servicios, y;
  - iv) Los que acrediten tener mejores derecho conforme el escalafón.
  
- b) Cumplir con los servicios de higiene y prevención de accidentes.
- c) A reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieren separado, y ordenar el pago de salarios caídos, cuando fueren condenados por laudo ejecutoriado.
- d) A cubrir la indemnización por separación injustificada, cuando los trabajadores hayan optado por ella, cubriendo en una sola exhibición salarios caídos, sobresueldos, primas por vacaciones y aguinaldos, en términos del laudo definitivo.
- e) Proporcionar los útiles, instrumentos y materiales necesarios para la ejecución del trabajo convenido.
- f) Ordenar se cubran las aportaciones que fijen las leyes especiales para que los trabajadores reciban los beneficios de la Seguridad y Servicios Sociales, comprendiendo los conceptos siguientes:

- i) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, y en su caso, indemnización por accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, no profesionales y maternidad.
  - ii) Jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte.
  - iii) Asistencia médica y medicinas para los familiares del trabajador, en los términos de la Ley del ISSSTE
  - iv) Establecimiento de centros para vacaciones y para recuperación, guarderías infantiles y tiendas económicas.
  - v) Establecimiento de escuelas de Administración Pública.
  - vi) Propiciar medidas para el arrendamiento o la compra de habitaciones baratas.
  - vii) Integración de un fondo de la vivienda con sistemas de financiamiento para adquirir en propiedad o condominio; para construir, reparar, mejorar o pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.
- g) Proporcionar a los trabajadores que no estén incorporados al régimen del ISSSTE, las prestaciones sociales a que tengan derecho.
- h) Conceder licencias a los trabajadores, sin perjuicio de sus derechos de antigüedad y en los términos de las Condiciones Generales de Trabajo.
- i) Realizar el pago de gastos de viaje y menaje de casa cuando se ordene el traslado de un trabajador por cambio de adscripción por alguna de las causas señaladas en el artículo 16 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Asimismo, se deberán cubrir los gastos de traslado del cónyuge y familiares en línea recta ascendente o descendente.
- j) Que los pagos de sueldos de los trabajadores se hagan en el lugar en el que se presenten los servicios, en moneda de curso legal o con cheque (artículo 37 LFTSE).

- k) Efectuar las retenciones, descuentos o deducciones al salario, únicamente bajo los supuestos que se enumeran en las seis fracciones del artículo 38 de la LFTSE.
- l) Fijar las Condiciones Generales de Trabajo, tomando en cuenta la opinión del Sindicato, revisándose cada tres años (artículo 87 LFTSE).
- m) El Estado como patrón, no acepta la *cláusula de exclusión*<sup>18</sup> (artículo 76 LFTSE).

### 1.1.10 Principios del Derecho Mexicano del Trabajo.

En este apartado resulta conveniente realizar algunos comentarios en torno a los Principios del Derecho Mexicano del Trabajo, en virtud de la relación que guarda con nuestro tema en desarrollo, por lo que en una primera instancia, procedemos a retomar lo que el *Diccionario Jurídico Mexicano* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM señala bajo el tema: "***Derecho del Trabajo: Es el conjunto de principios, instituciones y normas que pretenden realizar la justicia social dentro del equilibrio de las relaciones laborales de carácter sindical e individual***".<sup>19</sup> (***Negritas nuestras***).

A su vez el artículo 17 de la *Ley Federal del Trabajo*,<sup>20</sup> preceptúa:

**Artículo 17.-** *A falta de disposición expresa en la Constitución, en esa Ley o en sus Reglamentos, o en los tratados a que se refiere el artículo 6º, se tomarán en consideración sus disposiciones que regulen casos semejantes, los principios generales que*

---

<sup>18</sup> *Cláusula de exclusión*. - Las cláusulas de admisión y de separación de trabajadores requieren de un tratamiento especial: son conocidas en el *Derecho Mexicano del Trabajo* como cláusulas de exclusión o de consolidación sindical porque sirven de apoyo a la organización colectiva. Expresa el artículo 395 de la *Ley Federal del Trabajo*: "...en los contratos colectivos que se celebran, el patrón admitirá exclusivamente como trabajadores a quienes sean miembros del sindicato contratante", aun cuando esta cláusula no podrá aplicarse en perjuicio de aquellos trabajadores que no formen parte del sindicato y que presente sus servicios en la empresa con anterioridad a la fecha en que el sindicato solicite la celebración del contrato colectivo. Se agrega en la misma disposición que el empleador separará a su vez a los trabajadores que sean miembros del sindicato contratante y renuncien o sean expulsados del mismo por las causas que especifiquen los estatutos respectivos. Cfr. BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. "Derecho del Trabajo" en *Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas*. Tomo XII, Segunda edición, Porrúa, México, 2004, pp. 248-249.

<sup>19</sup> SANTOS AZUELA, Héctor. "Derecho del Trabajo" en *Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Tomo D-H, Décima cuarta edición, Porrúa, México, 2000, p. 982.

<sup>20</sup> Lex Cit. (Nota al pie 13).

**deriven de dichos ordenamientos, los principios generales del derecho, los principios generales de justicia social que derivan del artículo 123 de la Constitución, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad. (Negritas nuestras).**

Por su parte, el artículo 11 de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional*,<sup>21</sup> señala:

**Artículo 11.- En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad. (Negritas nuestras).**

Por consiguiente, ambos ordenamientos, regulatorios del Derecho Mexicano del Trabajo, nos remiten a la aplicación de los *Principios Generales del Derecho*; bajo este tema, el mismo *Diccionario Jurídico Mexicano*, establece:

*Los principios generales de derecho son, de acuerdo a la definición proporcionada, criterios o entes de razón que expresan un juicio acerca de la conducta humana a seguir en cierta situación; p.e., el principio de "dar a cada quien lo suyo"; uno de estos principios generales del derecho, es un criterio que expresa el comportamiento que han de tener los hombres en sus relaciones de intercambio; este criterio es real, tiene entidad, no como un ser que pueda ser captado por los sentidos del hombre (no como ser sensible), sino como un ser que subsiste en la inteligencia que lo concibe (como ser mental). El fundamento de estos principios es la naturaleza humana racional, social y libre; ellos expresan el comportamiento como ser humano. (Negritas nuestras).*<sup>22</sup>

La obra intitulada *Derecho del Trabajo*, del ilustre Doctor en Derecho Nestor de Buen, dedica un capítulo a *Los Principios Fundamentales del Derecho Mexicano del Trabajo*,<sup>23</sup> estableciendo como tales los siguientes:

---

<sup>21</sup> Lex Cit. (Nota al pie 12).

<sup>22</sup> ADAME GODDARD, Jorge. "Principios Generales del Derecho", en Op. Cit. (Nota al pie 5), p. 2542.

<sup>23</sup> DE BUEN LOZANO, Nestor. *Derecho del Trabajo*, Tomo I, Décima sexta edición, México, Porrúa, 2004, pp. 75 - 91

- 1) *El equilibrio en las relaciones entre trabajadores y patrones, como fin de las normas de trabajo.*
- 2) *El concepto de justicia social.*
- 3) *El trabajo como derecho y deber sociales.*
- 4) *La libertad de igualdad, la dignidad y la salud de los trabajadores como fines del Derecho Laboral.*

Para los efectos de la presente monografía, en el Capítulo IV (*Vid. Infra*, inciso 4.6), haremos algunas consideraciones en torno al *Principio del Trabajo como Derecho y Deber Sociales*.

## **1.2 Conceptos fundamentales en el Derecho Administrativo (acepción servidores públicos).**

Tal y como se realiza en el inciso 1.1, procederemos a establecer algunas definiciones relacionadas con el Derecho Administrativo, vinculadas con el ejercicio de la función que desempeñan los servidores públicos, expresando ciertos comentarios y consideraciones bajo esta referencia; iniciando con la propia definición de *Derecho Administrativo*.

### **1.2.1 Derecho Administrativo.**

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, lo define como: *"La rama del Derecho Público que tiene por objeto regular la actividad de la administración pública, encargada de satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad."*<sup>24</sup>

A su vez, en el Diccionario de Derecho de Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, por Derecho Administrativo encontramos la definición siguiente:

---

<sup>24</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. "Derecho Administrativo" en Op. Cit. (Nota al pie 19), p. 936.

*Totalidad de las normas positivas destinadas a regular la actividad del Estado y de los demás órganos públicos, en cuanto se refiere al establecimiento y realización de los servicios de esta naturaleza, así como a regir las relaciones entre la administración y los particulares y de las entidades administrativas entre sí.*<sup>25</sup>

Ambas definiciones son coincidentes en cuanto refieren la regulación de la actividad del Estado, entiéndase Administración Pública, quien es la encargada de satisfacer las necesidades de carácter colectivo, como lo son la prestación de bienes y servicios dirigidos a la sociedad en su conjunto, v.gr., servicios de limpia y recolección de basura, de transporte público, de alumbrado, de suministro de energía eléctrica, energéticos como el gas y las gasolinas, vialidades públicas, pavimentación, etc.; consecuentemente, existe una interrelación entre los particulares (receptores de los bienes y servicios) y el Estado, así como entre los organismos públicos.

Ahora bien, la relación entre los particulares y el Estado, se da precisamente entre las personas físicas o colectivas y un representante del Estado, con facultades, atribuciones y legitimidad para actuar como tal, representante en un sentido *lato*, es decir, como servidor público, sin perder de vista que no todos los servidores públicos son los que prestan los servicios de forma directa, pero si lo son todos aquellos que participan en la función pública (*Vid. Supra*, inciso 1.1.1, p. 2); es esta relación la que forma parte de las consideraciones que se exponen a lo largo del presente trabajo.

### **1.2.2 Servidor Público.**

Es evidente que uno de los elementos esenciales de la Administración Pública, son las personas físicas que lo forman y que exteriorizan la voluntad de ejecutar los actos que de ésta emanen, ya sea como titulares de las estructuras que conforman el Estado, cuyas funciones son las de asumir gestiones de dirección

---

<sup>25</sup> Op. Cit. (Nota al pie 2), p. 216.

y mando, o como aquellos cuya ocupación dentro de la Administración Pública es la de realizar los mandatos u ordenes; bajo cualquiera de estos supuestos el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala:

*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.*

De la lectura a dicho precepto constitucional podemos decir que será servidor público aquella persona física que desempeñe un empleo cargo o comisión en las diferentes esferas del Gobierno, sean los que tengan facultades de mando y dirección, o los que ejecuten los mandatos u ordenes (*Vid. Supra*, funcionarios y empleados, incisos 1.1.4, p. 6 y 1.1.5, p. 7), sujetos que por su actuación como tales, serán responsables de las conductas de acción u omisión en que incurran con motivo del ejercicio de la función pública.

Por su parte, la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*<sup>26</sup>, en su artículo 2º señala:

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

---

<sup>26</sup> *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, <http://www.diputados.gob.mx/levinfo/>

Asimismo, el Código Penal Federal<sup>27</sup>, en el Título Décimo denominado “*Delitos Cometidos por Servidores Públicos*”, en su Capítulo I, artículo 212, encontramos:

*Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.*

La denominación servidor público, se traduce para establecer la naturaleza que representa su servicio para el Estado y en beneficio de la Sociedad.

### **1.2.3 Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

Los trabajadores del Estado guardan una situación especial, ya que como lo prevé la parte final del artículo 108 Constitucional antes transcrito, serán responsables de sus actos y omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, de tal forma que cuando incumplen las obligaciones que la Ley les impone, generan responsabilidades que pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los Órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación y de la jurisdicción cuya competencia corresponda su conocimiento.

Al respecto, el autor Gabino Fraga refiere que:

---

<sup>27</sup> Código Penal Federal, <http://www.diputados.gob.mx/levinfo/>

*La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además, una responsabilidad civil o penal*<sup>28</sup>

Aunado a los tres tipos de responsabilidades que alude el citado autor, se encuentra la que señala la fracción I del artículo 109 Constitucional, la responsabilidad política.

Ahora bien, respecto a las vertientes de la responsabilidad de los servidores público, la Suprema Corte de Justicia ha establecido la tesis de jurisprudencia<sup>29</sup> siguiente:

*Novena Época*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomos: III, Abril de 1996*

*Tesis: P. LX/96*

*Página: 128*

**RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL.** *De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista*

---

<sup>28</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Vigésima tercera edición, Porrúa, México, 1984, p.169.

<sup>29</sup> Consultable en: (Vidire nota 14).

*para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.*

*Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.*

*El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis. (Negritas nuestras).*

Como se desprende, nuestro Máximo Tribunal reconoce los cuatro tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, destacando que el sistema bajo el cual se instruyen, descansa en un principio de autonomía, y señala la existencia de órganos, supuestos, procedimientos y sanciones propias de cada una de ellas, aunque algunas coincidan desde el punto de vista material, que en los incisos siguientes abordaremos por separado.

#### **1.2.3.1 La responsabilidad política.**

La fracción I del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente señala:

*El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:*

*I.- Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando **en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.** (Negritas nuestras)*

*No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.*

A su vez el artículo 110 Constitucional, establece quiénes son sujetos de juicio político, las sanciones aplicables y el procedimiento a seguir; precepto Constitucional que transcribimos únicamente en su parte conducente:

*Podrán ser **sujetos de juicio político**... los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,... los Secretarios de Despacho,...*

*Los Gobernadores de los Estados,... sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este TÍTULO por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.*

*Las **sanciones consistirán en la destitución** del servidor público y **en su inhabilitación** para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.*

*Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, **la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores**, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.*

*Conociendo de la acusación **la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente** mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado. (Negritas nuestras).*

De lo anterior, se coligen las situaciones siguientes:

- a) Por las características de los sujetos de juicio político, se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales, es decir, no todos los servidores públicos incurrir en este tipo de responsabilidad.

- b) En el caso de los Gobernadores de los Estados y demás sujetos que se enuncian en el segundo párrafo del artículo 110 Constitucional, son sometidos a juicio político por violaciones graves a la Constitución y las leyes que de la misma emanen, así como por el indebido manejo de fondos y recursos federales, cuya resolución tendrá solo efectos declarativos, para que las Legislaturas locales procedan como corresponda.
- c) Las sanciones aplicables son la destitución del servidor público, esto es en el puesto que ocupa, y la inhabilitación para ocupar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.
- d) Como lo menciona la fracción I del artículo 110 Constitucional, se impondrán las sanciones referidas mediante juicio político, por aquellas conductas de acción u omisión que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o su buen despacho; al respecto, la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*<sup>30</sup>, en su artículo 7º establece en ocho fracciones los casos correspondientes, a saber:

*Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:*

- I. El ataque a las instituciones democráticas;*
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;*
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;*
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;*
- V. La usurpación de atribuciones;*
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;*
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y*
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan*

---

<sup>30</sup> *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, <http://www.diputados.gob.mx/levinfo/>

*el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.*

e) El procedimiento se describe en los Capítulos I y II del Título Segundo de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*<sup>31</sup>; se desahoga ante el congreso de la Unión, cuya Cámara de Diputados, a través de la Sección Instructora practica las diligencias correspondientes, respetando el derecho de audiencia al inculpado, ésta se erige como Órgano de Acusación y para el caso que la resolución sea acusatoria se designa una comisión para que la sostenga ante la Cámara de Senadores, la que se erige como Jurado de Sentencia, la que emite una Sentencia que contiene la determinación del juicio político.

### **1.2.3.2 La responsabilidad penal.**

Continuando con la cita del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su fracción II establece:

*II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y...*

A su vez, el Título Décimo denominado "*Delitos Cometidos por Servidores Públicos*" del Código Penal Federal, establece trece tipos penales en los que el sujeto activo del delito es servidor público<sup>32</sup>; los cuales son:

---

<sup>31</sup> De esta Ley, únicamente se encuentran vigentes los Títulos Primero, Segundo y Quinto, que precisamente contienen las disposiciones inherentes al juicio político, es decir, es una Ley derogada y no abrogada. REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 13 DE MARZO DE 2002. TRANSITORIOS.- *Artículo Segundo.- Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.*

<sup>32</sup> Cabe hacer la precisión, que en algunos de los tipos penales del Título Décimo del Código Penal Federal, el sujeto activo del delito lo puede ser cualquier individuo, sin que necesariamente tenga la calidad de servidor público; v.gr., art. 217 fracción II, Uso Indebido de Atribuciones y Facultades, señala "toda persona..."; art. 218, Concusión, señala "por medio de otro..."; art. 221 fracción II, Tráfico de Influencia, señala: "cualquier persona"; art. 222 fracción II, Cohecho, señala "el que de manera espontánea..."; 222 bis fracción III, Cohecho a Servidores Públicos Extranjeros, señala "a cualquier persona..."; art. 223 fracción III, Peculado, señala "cualquier persona...". Además, algunos tipos penales del mismo Título Décimo, establecen la figura "interpósita persona", sin que ésta sea necesariamente servidor público; v.gr., art. 214 fracción IV, Ejercicio Indebido de Servicio Público; art. 219, Intimidación; art. 220 fracciones I y II, Ejercicio Abusivo de Funciones; art. 221 fracción I, Tráfico de Influencia. Por lo anterior, consideramos más acertada la denominación que se da a los Títulos Décimo Octavo y Décimo Noveno del Código Penal para el Distrito Federal.

- 1) Ejercicio indebido de servicio público;
- 2) Abuso de autoridad;
- 3) Desaparición forzada de personas;
- 4) Coalición de servidores públicos;
- 5) Uso indebido de atribuciones y facultades;
- 6) Concusión;
- 7) Intimidación;
- 8) Ejercicio abusivo de funciones;
- 9) Tráfico de influencia;
- 10) Cohecho;
- 11) Cohecho de servidores públicos extranjeros
- 12) Peculado;
- 13) Enriquecimiento ilícito

En la comisión de estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar; sin ser óbice que existen otros tipos penales que se encuentran fuera del Título Décimo del Código Penal Federal, que al ser consumados por servidores públicos, deviene como agravante para la aplicación de la pena tener esa calidad, y en su caso, la destitución e inhabilitación; ejemplo de ello lo encontramos en el mismo Código Punitivo, específicamente en las hipótesis de hostigamiento sexual (artículo 259 bis); abuso sexual y violación (artículo 266 bis fracción III); extorsión (artículo 390, segundo párrafo), etc.

Asimismo, en el Título Décimo Primero del mismo Código Sustantivo, que refiere los *"Delitos cometidos contra la Administración de Justicia"*, el Capítulo

---

refiriendo: *"Delitos contra el servicio público cometidos por servidores públicos"* y *"Delitos contra el servicio público cometidos por particulares"*, respectivamente. Lex Cit. (Nota al pie 27).

Primero se denomina “*Delitos cometidos por los servidores públicos*”; en dicho Capítulo se describen los supuestos sancionables por la Ley penal, en los que pueden incurrir los sujetos que con la calidad de servidores públicos intervienen en la función de administrar justicia, es decir, bajo estos supuestos el sujeto activo del delito, necesariamente debe ser servidor público.

En este apartado es necesario señalar que existe la denominada protección constitucional, conocida comúnmente como *fuero*, la cual se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía que señalan los párrafos primero y quinto del artículo 111 Constitucional; sobre el *fuero*, el Doctor en Derecho Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, en su obra intitulada *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*<sup>33</sup>, señala:

*Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados; autorización denominada Declaración de Procedencia.*

Sobre el procedimiento a seguir, resulta conveniente transcribir lo que en su parte conducente señala el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

*Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados. En este caso, la Sección Instructora practicará todas las*

---

<sup>33</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Segunda edición, Porrúa, México 1998, p. 25.

*diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia de fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.*

...

Ahora bien, continuando con la cita de la obra del Dr. Humberto Delgadillo Gutiérrez<sup>34</sup>, señala lo siguiente:

*La Sección Instructora, integrada por 4 diputados de cada una de las Comisiones de la Cámara, en los términos del artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, procura establecer:*

- a) La subsistencia del fuero constitucional;*
- b) La existencia del Delito, y*
- c) La probable responsabilidad del inculpado*

Sobre lo aquí expuesto, podemos concluir: i) Existen tipos penales explícitos en los que el sujeto activo del delito como requisito *sine qua non* debe ser servidor público; ii) Existen otros tipos penales, que si bien el sujeto activo del delito lo puede ser cualquier persona, al resultar éste servidor público, la aplicación de la pena se incrementa; iii) Hay servidores públicos de alta jerarquía (enunciados en el artículo 111 Constitucional), que gozan del denominado *fuero*, los cuales para proceder penalmente en su contra, tienen que ser sometidos a un procedimiento de Declaración de Procedencia (desafuero); iv) consecuentemente, se puede proceder penalmente en contra de los servidores públicos que no se encuentren enunciados en el artículo 111 Constitucional, sin necesidad de someterlos a un procedimiento de desafuero; v) El procedimiento de Declaración de Procedencia es distinto al Juicio Político (*Vid. Supra*, inciso 1.2.3.1. pp. 28 - 31), ya que tienen fines diferentes: el primero, desaforar al servidor público, y el segundo, sancionarlos con destitución, inhabilitación o ambas.

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 26.

### 1.2.3.3 La responsabilidad civil.

El antepenúltimo párrafo del artículo 111 de la Constitución Política Mexicana, señala: *"En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia"*. Supuesto constitucional del cual se desprende que se podrá ejercer una acción de responsabilidad civil contra cualquier servidor público, con independencia que se trate de los que tienen facultades de dirección y mando o gocen de *fuero* constitucional (Vid. *Supra*, inciso 1.2.3.2. pp. 31 - 34), o de los que ejecuten las órdenes dadas por aquéllos.

Esta responsabilidad parte del principio de que "nadie tiene derecho a dañar a otro", cuya base Constitucional la encontramos en los artículos 1º, 12, 13 y 27 *Lex Legum*, que en esencia establecen la igualdad ante la Ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, además, se garantiza el derecho a la propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella y con las modalidades que dicte el interés público.

El artículo 113 párrafo segundo Constitucional textualmente establece:

*La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares, será **objetiva y directa**. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. (Negritas nuestras).*

Este segundo párrafo fue adicionado<sup>35</sup> y se encuentra en vigor a partir del 1º de enero de 2004, de la cual se desprende expresamente la responsabilidad

---

<sup>35</sup> Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002.

objetiva<sup>36</sup> y directa del Estado frente a los particulares, consecuentemente, con derecho a una indemnización; responsabilidad que se genera por aquellas personas que tienen la calidad de servidores públicos, pero bajo la teoría del *riesgo creado* el Estado es el responsable.

A su vez, el artículo 1910 del Código Civil Federal,<sup>37</sup> dispone: *“El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, esta obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”*.

Ahora bien, como nos encontramos ante la responsabilidad civil causada por servidores públicos, el Código Sustantivo último en mención, en su artículo 1927, señala:

*El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus empleados y funcionarios con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta **responsabilidad** será **solidaria** tratándose de actos ilícitos dolosos, y **subsidiaria** en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.*

Además de la cuestión planteada, los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones pueden causar daños y perjuicios al patrimonio del Estado, con lo que se genera una obligación resarcitoria, con la salvedad que ésta se manifiesta en el ámbito administrativo; al respecto, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal<sup>38</sup>, en su Capítulo V, denominado *“De las responsabilidades”*, artículos 45 al 50, se contemplan disposiciones

---

<sup>36</sup> Responsabilidad fuera de toda culpa, por el solo hecho de cuasar el daño, independientemente de todo elemento subjetivo. Para fundar esta responsabilidad se requiere sólo que el daño se cause por haber creado el autor un riesgo a través del empleo de aparatos o substancias que son peligrosos en sí mismos, a pesar de que se hayan utilizado con las precauciones debidas. Cfr. CARRERAS MALDONADO, María. “Responsabilidad Objetiva” en Op. Cit. (Nota al pie 5), p. 2840.

<sup>37</sup> Código Civil Federal, <http://www.diputados.gob.mx/levinfo/>

<sup>38</sup> Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, <http://www.diputados.gob.mx/levinfo/>

encaminadas a la recuperación del detrimento patrimonial causado al Estado por la actuación de sus servidores públicos.

Retomando lo inherente a la responsabilidad civil, su marco normativo lo encontramos en las disposiciones del Código Civil Federal, en su caso, el Código Civil para el Distrito Federal o los correspondientes a los Estados de la Federación; responsabilidad de la que se pueden derivar los elementos siguientes: a) Los sujetos; b) La acción u omisión; c) El daño, y d) El nexo causal. Sobre estos elementos, procederemos a realizar algunas consideraciones tanto propias, como retomadas de la obra del Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*.<sup>39</sup>

*a) Los sujetos causantes de la responsabilidad civil.*

Tratándose de una responsabilidad oficial resulta indispensable que el agente sea un servidor público y que el daño sea causado precisamente en ejercicio de las funciones que le están encomendadas, ya que se desprende del artículo 1927 del Código Civil Federal, que si el daño se produce cuando el agente no actúa investido del cargo, no obstante que la responsabilidad se genere, no le es imputable en su carácter de servidor público y se aplican los supuestos del derecho común.

En ambos casos, el responsable directo resulta ser la persona física, con la salvedad que si el sujeto actuó en ejercicio de funciones públicas, el afectado tendrá a su favor un responsable solidario<sup>40</sup> (el Estado), si la actuación fue

---

<sup>39</sup> Op. Cit. (Nota al pie 33), pp. 30 - 32.

<sup>40</sup> La solidaridad es *pasiva* cuando hay pluralidad de deudores y cada uno de por sí, está obligado a cumplir íntegramente con la obligación debida. Cfr. GARCÍA MENDIETA Carmen. "Solidaridad de obligaciones" en Op. Cit. (Nota al pie 5), p. 2996.

dolosa<sup>41</sup>; o uno subsidiario<sup>42</sup>, (también el Estado), si la actuación ilícita no se hubiera realizado con ese carácter (dolosamente), sólo si el servidor público responsable, no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados, tal y como se desprende del artículo 1927 del Código Civil antes transcrito.

Ahora bien, de acuerdo con la adición del segundo párrafo del artículo 113 Constitucional, como lo hemos comentado, se establece la responsabilidad objetiva y directa del Estado (*Vid. Supra*, inciso 1.2.3.3, p. 35), por lo que resultaría conveniente que los Órganos Legislativos analicen si es necesaria una reforma o adición al diverso 1927 del Código Civil Federal; misma hipótesis normativa que encontramos en el correlativo artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal.

*b) La acción u omisión del sujeto de responsabilidad civil.*

Resulta indispensable que el daño sea producido como resultado de una actuación humana realizada en contra de lo que la ley establece u omisa de lo que ordena, independientemente de que haya sido dolosa o culposa. La acción supone un actuar, un hacer que constituya la configuración de un evento antisocial descrito por la ley.

La acción en sentido amplio consiste en la conducta o actuación exterior y voluntaria, encaminada a producir un resultado. La acción abarca dos posibilidades, un hacer positivo (*el acto*) y un no hacer (*la omisión*), la primera constituye la acción.

---

<sup>41</sup> Genéricamente la palabra dolo connota la deliberada intención de causar injustamente un mal a alguien. Cfr. GALINDO GARFIAS, Ignacio, "Dolo civil" en Op. Cit. (Nota al pie 19), p. 1204.

<sup>42</sup> El principio de subsidiariedad aplicado a la sociedad significa que las organizaciones sociales mayores, especialmente el Estado, ha de intervenir en forma auxiliar y complementaria. Cfr. ADAME GODDARD, Jorge. "Subsidiariedad" en Op. Cit. (Nota al pie 5), p. 3005.

c) *El daño causado por el sujeto de responsabilidad civil.*

Es el elemento objetivo, esencial en la responsabilidad, ya que sin él no puede generarse ésta porque no habría nada que resarcir, puede ser material o moral; al respecto, el artículo 2108 del Código Civil Federal establece: *“Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación”.*

A su vez, el artículo 1916 del mismo Código Sustantivo señala:

*“Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas”.*

Ezquerria Portocarrero,<sup>43</sup> citado por el Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, establece *“que el daño debe reunir los siguientes elementos: a) Que el daño sea cierto, lo que implica que deba de existir la evidencia de haberse producido y que no pueda ser eventual, posible o hipotético. La certeza del daño puede ser presente o futura... b) Que el daño sea personal del demandante, lo cual implica que sólo la persona que ha sufrido el daño puede exigir su reparación”*

d) *El nexo causal.*

Implica que el daño se produzca precisamente como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, ya que si se genera por una causa diferente o si intervienen excluyentes de responsabilidad, como la culpa

---

<sup>43</sup> EZQUERRA PORTOCARRERO. *La Responsabilidad del Estado por Falta del Servicio Público*. Bogotá, Colombia, 1972. p.70. Citado por el Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. Op. Cit. (Nota al pie 33), pp. 31 y 32.

inexcusable de la víctima, el hecho de un tercero, el caso fortuito o la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce.

Sobre el particular, el Código Civil Federal, en su artículo 2110 señala: “*Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse*”.

Por último, cabe señalar lo que el Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez<sup>44</sup> establece como conclusión al referirse a la responsabilidad civil de los servidores públicos:

*La responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos les ocasionen en ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil, independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, pues de lo contrario estaremos frente a responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que la establezca.*

Diferimos de este comentario, ya que en nuestra opinión la acción de responsabilidad civil también podría ejercerse por el Estado mismo en una controversia de carácter civil, en la que el mismo Estado podría estar representado por quien legítimamente pudiera apersonarse en un proceso de esta naturaleza, sin ser obstáculo que para el resarcimiento del detrimento patrimonial causado al organismo público afectado, éste se pudiera hacer valer ante instancias de carácter administrativo, v.gr., lo encontramos en la responsabilidad que refiere la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal (*Vid. Supra*, inciso 1.2.3.3, p. 35).

---

<sup>44</sup> Op. Cit. (Nota al pie 33), p. 32

#### 1.2.3.4 La responsabilidad administrativa.

La fracción III del artículo 109 Constitucional, en su tenor literal señala:

*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.*

De este precepto Constitucional, se desprenden cinco principios generales: **legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia**; mismos que se reproducen en el artículo 7° de la vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ahora bien, tomando como base dichos principios, el artículo 8° de la Ley en comento, establece 24 fracciones que contemplan las obligaciones que debe cumplir todo servidor público, algunas de ellas de acción y otras de abstención; por ser parte importante en el desarrollo del presente estudio, en uso de la técnica de síntesis, procederemos a enunciar:

- I. Cumplir el servicio encomendado y abstenerse de actos u omisiones de causen su deficiencia o impliquen abuso o ejercicio indebido.
- II. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos según su competencia, así como cumplir las leyes y manejo de recursos económicos públicos.
- III. Utilizar los recursos asignados y las facultades atribuidas exclusivamente para los fines a que están afectos.
- IV. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones asignadas
- V. Custodiar y cuidar la documentación e información; impedir y evitar su uso, sustracción, ocultamiento o inutilización indebidos.
- VI. Observar buena conducta, tratar con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con que se tenga relación.

- VII. Comunicar por escrito al Titular de la dependencia o entidad, las dudas fundadas sobre la procedencia de las ordenes que reciba que impliquen violaciones a la Ley o cualquier disposición jurídica.
- VIII. Abstenerse de ejercer funciones al haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado u otra causa legal.
- IX. Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin justificación, así como otorgar indebidamente permisos, concesiones o comisiones.
- X. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado.
- XI. Excusarse de intervenir en asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios en los que puede resultar un beneficio para él, su cónyuge, parientes consanguíneos, por afinidad hasta el 4o. grado, civiles o terceros con los que tenga interés en común o con socios o sociedades de las que haya formado parte él o las personas mencionadas.
- XII. Abstenerse durante su ejercicio de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles, donaciones, servicios; empleos, cargos o comisiones para las personas mencionadas. Aplicable hasta un año después de retirado del empleo cargo o comisión.
- XIII. No obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones que el Estado otorga por el desempeño de su función, para él o para las personas mencionadas.
- XIV. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión de contrato de cualquier servidor público cuando tenga interés personal, familiar o de negocios o que pueda derivar en ventaja.
- XV. Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial en los términos establecidos por la Ley.

- XVI. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, contralor interno o de los titulares.
- XVII. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan las disposiciones inherentes a estas obligaciones.
- XVIII. Denunciar por escrito ante la Secretaría o la Contraloría Interna, los actos u omisiones que llegare advertir de cualquier servidor público y que puedan constituir responsabilidad administrativa.
- XIX. Proporcionar oportuna y verazmente la información solicitada por instituciones que legalmente les competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos.
- XX. Abstenerse de contratar adquisiciones, arrendamientos, enajenación de bienes, prestación de servicios y obra pública con servidores públicos o con las sociedades de las que formen parte, ni con servidores públicos inhabilitados.
- XXI. Abstenerse de inhibir a los posibles quejosos para evitar la formulación o presentación de denuncias.
- XXII. Abstenerse de aprovechar la posición en que se encuentre para que otro servidor público efectúe, retrase u omita algún acto de su competencia que le reporte cualquier beneficio.
- XXIII. Abstenerse de adquirir bienes inmuebles que pudieran incrementar su valor, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento.
- XXIV. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

Ahora bien, la parte final del artículo 8º que se comenta, expresamente dispone que el incumplimiento de estas obligaciones, dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, mismas que así se estipulan en el artículo 13 del mismo dispositivo legal; a saber:

*Las sanciones por falta administrativa consistirán en:*

- I. Amonestación privada o pública;*
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;*
- III. Destitución del puesto;*
- IV. Sanción económica, e*
- V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.*

En el presente estudio, pretendemos hacer un análisis de la imposición de estas sanciones a los servidores públicos, lo que trae como consecuencia que se conculquen los derechos laborales que como trabajadores del Estado se han adquirido por la prestación de sus servicios, lo que en los capítulos subsiguientes consideraremos, buscando contrastar la hipótesis de la presente investigación.

## CAPÍTULO II

### ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE SANCIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO Y EL SURGIMIENTO DEL DERECHO LABORAL BUROCRÁTICO.

**SUMARIO:** 2.1 Referencias históricas de las responsabilidades de los servidores públicos. 2.1.1 La regulación inicial. 2.1.2 Reglamentación en la Constitución de 1857. 2.1.3 La "Ley Juárez". 2.1.4 La "Ley Porfirio Díaz". 2.1.5 La Constitución de 1917. 2.1.6 La Ley "Lázaro Cárdenas". 2.1.7 La Ley "López Portillo". 2.1.8 La Ley "Miguel de la Madrid". 2.1.9 La vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. 2.2 El surgimiento del Derecho Laboral Burocrático en México. 2.2.1 Época Precolonial y Colonial. 2.2.2 México independiente. 2.2.3 El porfiriato. 2.2.4 Creación y división del artículo 123 Constitucional. 2.2.5 El Estatuto. 2.2.6 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El presente Capítulo tiene como fin inmediato conocer la naturaleza histórica que ha tenido la aplicación de responsabilidades a aquellas personas encargadas de representar los intereses públicos y la gestión oficial, así como la evolución de los aspectos normativos y de carácter Constitucional aplicables a las conductas irregulares de los individuos, que por razón de desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública, centralizada o descentralizada, son susceptibles de la aplicación de medidas disciplinarias, sin perder de vista, que además de servidores públicos, son trabajadores con derechos y obligaciones tutelados por la legislación laboral.

Asimismo, se observarán los antecedentes que dieron pauta a las actuales condiciones que rigen en materia de responsabilidades de los servidores públicos; posteriormente, haremos algunas consideraciones respecto a los antecedentes en los que se circunscribe el Derecho Laboral Burocrático, esto en razón que como lo hemos mencionado, el presente estudio lo pretendemos hacer converger en el punto en que al imponer una sanción disciplinaria de carácter administrativo, se trastocan los derechos de los trabajadores del Estado.

## **2.1 Referencias históricas de las responsabilidades de los servidores públicos.**

El presente tema conlleva el desarrollo histórico del sistema de sanciones de los servidores públicos, por lo que procederemos a retomar la exposición que el Dr. Humberto Delgadillo Gutiérrez realiza en la citada obra *“El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”*,<sup>45</sup> sin que esto resulte óbice para plasmar nuestros propios comentarios.

### **2.1.1 La regulación inicial.**

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

En el artículo 59 de nuestra Primera Carta Fundamental se dispuso que:

*Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento, por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los de Estado, señaladamente por lo de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.*

El artículo 196 establecía que eran facultades del Supremo Tribunal de Justicia:

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, pp. 41 - 54.

*Conocer en las causas para cuya formación deba proceder, según lo sancionada, la declaración del Supremo congresos; en las demás de los generales de división y secretarios del Supremo Gobierno; en las de los secretarios fiscales del mismo Supremo Tribunal; en las de intendente general de Hacienda, de sus ministros, fiscal y asesor; en las de residencia de todo empleado público, a excepción de las que pertenecen al Tribunal de este nombre.*

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

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

*La residencia, que tiene su origen en el derecho romano, se consagra en las Siete Partidas y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia al Nuevo Mundo descubierto, terminarán arraigándose en lo que hoy es México, en donde aplicará dicho juicio hasta llegada la Independencia. Y a partir de ésta, en 1824, por citar el texto constitucional que organiza la vida republicana independiente de México, se instaurará el llamado sistema de juicio de responsabilidad.<sup>46</sup>*

Con la promulgación de la Constitución de 1824, se cambió el sistema, estableciendo que las responsabilidades del Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los secretarios de Despacho, gobernadores de los estados, diputados y senadores, y de los demás empleados públicos, serían juzgados ante la Corte Suprema de Justicia, y cuando el responsable fuera un miembro de ésta, conocería de ellas un Tribunal Especial.

---

<sup>46</sup> BARRAGÁN, José. *Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos. las Responsabilidades de los Servidores Públicos*. México, Pomía, 1984, p. 30. Citado por el Dr. Luis Humberto Delgado Gutiérrez. *Ibidem*, p. 42.

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

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

### **2.1.2 Reglamentación en la Constitución de 1857.**

Con base en la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades, tampoco fue posible el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria, ya que sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una minúscula parte del total de los servidores del Estado, con enfoque fundamentalmente de naturaleza penal y política, dejando de lado la responsabilidad administrativa de los trabajadores al servicio del Estado.

El Título IV de la Constitución de 1857, aparte de la responsabilidad del Presidente de la República, sólo previó las responsabilidades de altos funcionarios en el ámbito federal, así como las de los gobernadores en el ámbito estatal, en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales, y delitos comunes, por que las únicas dos leyes que reglamentaron este Título fueron: a) La *“Ley Juárez”*, del 3 de noviembre de 1870, y; b) La *“Ley Porfirio Díaz”*, del 6

de junio de 1896; las cuales no se ocuparon de las responsabilidades de los demás empleados del Estado.

El texto del artículo 103 constitucional establecía que:

*Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que comentan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los estados lo son igualmente por infracciones de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.*

Como puede apreciarse, la idea de responsabilidad que contiene esta disposición se manifiesta en el mismo sentido que lo establecía la Constitución de 1824, encauzada fundamentalmente a los delitos comunes y oficiales, no obstante que en el texto se mencionan las faltas oficiales, las cuales no fueron reguladas en las leyes secundarias, fuera del contexto penal.

Es de mencionarse que conforme al nombre del referido Título IV, sólo se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos, sin que en su articulado se hiciera alusión alguna a los demás empleados de la Federación.

### **2.1.3 La "Ley Juárez".**

El Decreto del 3 de noviembre de 1870, conocido como "Ley Juárez", estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y señaló como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, es decir, diputados y senadores, individuos de la Suprema Corte, secretarios del Despacho, gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales, también al

Presidente de la República, que como ha quedado expresado en el inciso que antecede, durante el tiempo de su encargo sólo se le podía acusar por: Traición a la Patria, violación expresa a la Constitución, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Señaló como delitos oficiales los siguientes: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación a las garantías individuales y cualquier infracción grave a la constitución o las leyes federales, y estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de cinco a diez años.

La determinación de faltas oficiales de los altos funcionarios a que se ha hecho referencia, se basaba en la gravedad de la infracción y establecía como tales las violaciones a la Constitución o a las leyes federales, en materia de poca importancia, y señaló como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años.

Finalmente, reguló otra infracción que se denominaba *“omisión en el desempeño de funciones oficiales”*, la cual consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos, para cuya comisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

Conforme a la disposición Constitucional, la Ley desarrollaba el procedimiento a partir de lo dispuesto en los artículos 103 y 104 Constitucionales, diferenciando los procedimientos cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes. En el primer caso, el Congreso, integrado sólo por la Cámara de Diputados, hasta 1874, actuaba como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia. A partir de 1875, en que se volvió al sistema bicamaral, el jurado de sentencia se integró por la Cámara de Senadores. La votación que se

exigía era por mayoría absoluta de votos. Procedimiento que resulta ser el antecedente del que ahora se sigue para el Juicio Político, que se instruye cuando los servidores públicos que actúan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales (*Vid. Supra*, inciso 1.2.3.1, pp. 28 - 31).

Esta ley establecía el procedimiento no sólo para los delitos, como lo hacía la Constitución, sino que comprendía las faltas y omisiones oficiales, con el mismo procedimiento; y más que resolución de acusación, la que emitía el jurado, denominado de acusación, determinaba la culpabilidad o no, por lo que sólo quedaba en el jurado de sentencia la facultad de imponer la pena por la culpabilidad ya declarada.

La resolución del jurado de acusación, tratándose de delitos, faltas u omisiones oficiales, debería considerar, además, si existían delitos comunes, por lo que el dictamen debía tener dos proposiciones: la culpabilidad del acusado por delitos oficiales y la solicitud de declaración de procedencia por los delitos comunes, por lo que, en caso de considerar la presunta responsabilidad se ponía al inculpado a disposición de los tribunales competentes para que procedieran conforme a derecho y, además, se declaraba que quedaba expedito el derecho de la Nación o de los particulares, para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria por daños y perjuicios causados. Lo que a nuestro parecer es el antecedente de la que hoy día conocemos como "*Declaración de Procedencia*" (*Vid. Supra*, inciso 1.2.3.2, pp. 31 - 34).

No obstante que la "*Ley Juárez*", no desarrolló en forma exhaustiva el procedimiento para la sanción, tratándose de delitos denominados comunes (no oficiales), es conveniente aclarar que en el artículo 104 de la Constitución se consignaba que: "*...el Congreso erigido en Gran Jurado declarará a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado*"; situación que a partir de 1875 quedó a cargo de la Cámara de Diputados, al volver al sistema bicamaral.

#### 2.1.4 La “Ley Porfirio Díaz”.

Dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, el Presidente Porfirio Díaz expidió la segunda ley de la materia el 6 de junio de 1896.

Esta ley, denominada “*Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal*”, regulaba a su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a que se refirió la “*Ley Juárez*”, ya que ambas se remitían al artículo 103 constitucional. Reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que aquella, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, pero además, en forma clara determinó la “*declaración de procedencia*”, que debía dictar en Gran Jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones.

En un capítulo específico se regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara a la Cámara de Diputados la “*Declaración de inmunidad*”, para suspender la sustanciación de algún juicio en su contra. Este procedimiento podía culminar con la declaración de procedencia o de que “*no ha lugar a proceder*”, dentro de la propia Cámara de Diputados, denominada Gran Jurado. Además de las resoluciones a que se hace referencia se previó la existencia de otra, denominada “*Declaración de Incompetencia*”, que se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozare de fuero; es decir, aunque el funcionario tuviere fuero en la época de acusación, si el delito lo cometió en época anterior, podía procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado.

Respecto de los delitos, faltas y omisiones oficiales, se establecieron los procedimientos ante el jurado de acusación y el jurado de sentencia, pero no se especificaron los delitos oficiales, para cuya identificación remitía a los Códigos Penales de 1872 y 1929.

De lo anterior se puede concluir que todo el enfoque de responsabilidades se siguió encauzado a las materias política y penal, sin que las responsabilidades administrativa y civil tuvieran la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.

### **2.1.5 La Constitución de 1917.**

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

En el artículo 108 se dispuso que:

*Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de este mismo cargo.*

*Los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.*

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

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

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

Fue hasta el 28 de diciembre de 1982 cuando se reformó todo el texto del Título IV, para establecer un sistema integral de responsabilidades de todos los servidores públicos de la Federación.

#### **2.1.6 La Ley “Lázaro Cárdenas”.**

En los términos del quinto párrafo del artículo 111 de la Constitución Federal de 1917, el Congreso de la Unión debía expedir *“...a la mayor brevedad, una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales...”*, ya que la anterior ley era reglamentaria de la Constitución de 1857.

Sin embargo, fue hasta el 30 de diciembre de 1939 (22 años después), cuando *“a la mayor brevedad”* (sic) se cumplió con la elaboración de la *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados*, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940, con vigencia a partir del día siguiente.

En esta ley se reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de

Declaración de Procedencia (desafuero) por la Cámara de Diputados, en el caso de la comisión de delitos comunes cometidos por altos funcionarios.

En su artículo 1º dispuso, en términos generales, la existencia de las responsabilidades de los agentes públicos, en los términos siguientes:

*Los funcionarios y empleados de la Federación y del distrito y Territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que comentan en el desempeño del cargo que tengan encomendado, en los términos de las leyes especiales a que ésta ley se refiere.*

Señaló como sujetos de la ley a los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios federales, denominando altos funcionarios a los siguientes:

1. Presidente de la República.
2. Senadores y diputados al Congreso de la Unión.
3. Ministros de la Suprema Corte de Justicia.
4. Secretarios de Estado.
5. Jefes de Departamento Autónomo.
6. Procurador General de la República.
7. Gobernadores y diputados de legislaturas locales.

También dispuso que el Presidente de la República sólo podría ser acusado durante el periodo de su encargo y un año después.

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

Aunque no definía los delitos oficiales hizo un listado de los imputables a los altos funcionarios:

1. El ataque a las instituciones democráticas.
2. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
3. El ataque a la libertad de sufragio.
4. La usurpación de atribuciones.
5. La violación de garantías individuales.
6. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
7. Las omisiones de carácter grave, en los términos del punto anterior.

A los gobernadores y diputados de los Estados se les señaló como responsables en su calidad de auxiliares de la Federación.

Como sanciones por la comisión de estos delitos se establecieron:

1. Destitución del cargo o del honor de que se encuentre investido.
2. La inhabilitación de cinco a diez años.

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

Con relación a las faltas, también las estableció por exclusión, es decir, cuando no fueran delitos, y dispuso que las leyes y reglamentos respectivos determinarían las sanciones aplicables.

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

Tratándose de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios estableció el Juicio Político en el que la Cámara de Diputados actuaba como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia. En cuanto a los delitos del orden común, la Cámara de diputados debería erigirse en gran jurado para dictaminar la declaración de procedencia.

En caso de resolver que había a lugar a proceder contra un alto funcionario, éste quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. El propio funcionario podía solicitar a la Cámara la *Declaración de Inmunidad*, y la secretaría de la propia Cámara debía liberar oficio al juez o al tribunal, a fin de que suspendiera la sustanciación del juicio.

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

Respecto de la remoción de los Funcionarios Judiciales, Ministros de la Suprema Corte, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y Jueces del Orden Común, el Presidente de la República debería pedir a la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta. La Cámara debía resolver en conciencia, y si consideraba que procedía la petición, la turnaría a la Cámara de Senadores para la resolución correspondiente.

Como se puede constatar, este ordenamiento no introdujo avance alguno en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que había existido hasta esa fecha, posiblemente porque la atención seguía centrándose en las responsabilidades penales y oficiales de los empleados y altos funcionarios públicos, conforme el texto del Título IV Constitucional, dejando el aspecto relativo a las responsabilidades administrativas, o de carácter disciplinario, a las normas legales y reglamentarias que contenían otros ordenamientos vigentes en esa época.

### **2.1.7 La Ley “López Portillo”.**

Con fecha 4 de enero de 1980 se publicó en el diario Oficial de la Federación la *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados*, del 27 de diciembre de 1979, que en su artículo Segundo Transitorio derogó la “*Ley Cárdenas*”.

El nuevo ordenamiento continuó, en términos generales, con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha, principalmente con las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los “*delitos penales*” y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios, dejando, como la ley anterior, el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos.

Las responsabilidades fueron establecidas, conforme al artículo 1º, en los términos siguientes:

*Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales, que comentan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de la ley.*

Del texto transcrito encontramos el establecimiento de tres tipos de ilícitos: a) delitos comunes, b) delitos oficiales, y c) faltas oficiales; de los cuales los dos primeros tienen eminentemente naturaleza penal, aunque en el caso de los llamados “delitos oficiales” se puede hacer una diferenciación en razón del tipo de sujeto infractor.

En efecto, conforme lo dispuso el artículo 3º:

*Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.*

*Redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:*

- I. El ataque a las instituciones democráticas;*
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;*
- III. El ataque a la libertad de sufragio;*
- IV. La usurpación de atribuciones;*
- V. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando causen perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;*
- VI. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;*
- VII. Por violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales y,*
- VIII. En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no*

*tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.*

*Los delitos a que se refiere este artículo no se cometerán mediante la expresión de ideas.*

No obstante la denominación de “*delitos oficiales*”, del contenido de la ley se puede apreciar que el procedimiento para sancionarlos difiere cuando se trata de los llamados “*altos funcionarios*”, ya que en este caso es aplicable el juicio político ante el Poder Legislativo, mediante la acusación de la Cámara de Diputados, ante el Senado, erigido en Gran Jurado.

Lo anterior nos pone ante un procedimiento especial, actualmente denominado “*juicio por responsabilidad política*”, diferente en todas sus fases del procedimiento netamente penal.

En el caso de los demás funcionarios y empleados de la Federación, cuya actuación afectara los intereses públicos o su buen despacho, se estableció un procedimiento especial, estructurado en dos fases: la primera, en la forma ordinaria ante el juez penal, hasta la formulación de conclusiones, y la segunda, ante un jurado popular denominado Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

En los términos del artículo 4º se definieron las faltas oficiales como aquellas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, y señaló como sanción la amonestación cuando se tratara de funcionarios con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año, y en el caso de los demás funcionarios y empleados se remitió a los que dispusieron las leyes y reglamentos respectivos, por lo que al igual que en la ley anterior, sólo se estableció un procedimiento en

materia penal, omitiendo el correspondiente a la responsabilidad en materia administrativa.

Del análisis de la regulación legal de las responsabilidades de los servidores públicos, encontramos que las diferentes normas que han pretendido establecer la responsabilidad, administrativa, a pesar de que la han identificado como resultado de violaciones leves que afectan el desempeño correcto de la función pública, denominándolo como omisiones y faltas oficiales, no previeron los procedimientos y autoridades para sancionarlas, ni precisaron su naturaleza administrativa, derivada de la calidad de empleado o funcionario que participa en el ejercicio de una función pública.

Realmente es establecimiento y regulación de este tipo de responsabilidad se había dejado a otras leyes sustantivas como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, así como a disposiciones reglamentarias de carácter interno de las dependencias, propiciando una fuerte confusión entre el aspecto laboral y el administrativo de la función pública.

### **2.1.8 La Ley “Miguel de la Madrid”.**

*Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,*<sup>47</sup> publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, reglamentaba el Título IV Constitucional que fue reformado mediante Decreto de fecha 28 de diciembre de 1982; Ley que aboga la *Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.*

---

<sup>47</sup> *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1982, Vigésima novena edición, Delma, México, 1998.

Nace bajo el decreto que el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, envía al Congreso de la Unión, cuyo origen tuvo el eslogan político de la *“Renovación Moral de la Sociedad”*, que fue bandera de campaña del entonces candidato a la Presidencia de la República, en su intento por renovar las estructuras institucionales de la Administración Pública, con el objeto de lograr su mayor eficacia y funcionamiento, estructurando un nuevo sistema de responsabilidades que modificaba la anterior organización.

Esta normatividad determinó los sujetos de responsabilidad en el servicio público, las obligaciones en el servicio público, así como las que se resolvieran mediante juicio político, las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones, las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del enjuiciamiento penal de los servidores públicos.

Como se desprende del texto de la misma, se deja de ocupar el término *“Funcionario Público”*, para nombrar a los entes que prestan sus servicios para cualquiera de las áreas de la Administración Pública, dándoles la nueva denominación de *“Servidor Público”*; asimismo, se rompe con la confusión de Delitos o Faltas Oficiales, para determinar responsabilidades de carácter administrativo, políticas o penales.

Se señala que tendrán el carácter de servidores públicos todos los enumerados en el artículo 108 Constitucional, párrafos primero y tercero, y en general, todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales; entre las autoridades encargadas de la aplicación de esta Ley Reglamentaria, figuran las Cámaras de Diputados y Senadores, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), las Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, el Departamento del Distrito Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Tribunal Fiscal

de la Federación, los Tribunales del Trabajo y demás Órganos Jurisdiccionales que determinaran las leyes.

Algunos de los aspectos que caben destacar de esta Ley, son que señala procedimientos para la determinación de responsabilidades, sean políticas, penales o administrativas; se desarrollan en forma autónoma e independiente; no se pueden imponer dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, desprendiéndose que si bien no se puede duplicar un mismo tipo de sanción para una misma conducta, no hay impedimento para que una sola conducta pueda originar dos o más tipos de responsabilidad.

El texto original de esta Ley se divide en cuatro Títulos:

- a) El primero, denominado "*Disposiciones Generales*", enuncia el objeto de la ley, (esencialmente, reglamentar el Título IV Constitucional en materias que ahí se definen), los sujetos de la Ley y las autoridades facultadas para aplicarla;
- b) En el segundo, se definen los "*Procedimientos ante el Congreso de la Unión en Materia de Juicio Político y Declaración de Procedente*", los sujetos, causas, procedimiento y sanciones del Juicio Político, que al igual que la ley anterior y sin cambios substanciales, se instruía a la Cámara de Diputados como Órgano de Acusación, conjuntada por cuatro integrantes de las comisiones legislativas para formar una sección instructora y a la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia, formándose de ésta una sección de enjuiciamiento; procedimiento base para la Declaratoria de Procedencia en el caso de aquellos servidores públicos que por su jerarquía y función constitucional, gozan de inmunidad procesal en materia penal, conocida como *fuero*, con la salvedad que éste se lleva a cabo únicamente en la Cámara de Diputados (*Vid. Supra*, inciso 1.2.3.2, pp. 31 - 34).

- c) En el Título Tercero se enuncian las responsabilidades de carácter administrativo en que pueden incurrir los servidores públicos que se abstienen de cumplir las obligaciones de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia durante el desempeño de sus funciones, en el empleo, cargo o comisión que realizan dentro de la Administración Pública; se señala el procedimiento y las sanciones para la aplicación de responsabilidades administrativas.
  
- d) El Título Cuarto refiere lo concerniente al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, mismo que será llevado en un Registro de Situación Patrimonial en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; señala a los sujetos obligados a presentar declaración de situación patrimonial, así como los plazos en los que se debe cumplir con esta obligación.

Asimismo, esta Ley señala el caso específico del enriquecimiento ilícito, precisando que cuando los signos exteriores de riqueza sean ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener un servidor público, la Secretaría de la Contraloría podría ordenar, fundando y motivando su acuerdo, visitas de inspección y auditoría; en su caso, cuando este procedimiento requiriera orden judicial, la misma dependencia realizaría la solicitud respectiva, computándose los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto a aquellos que se conduzcan como dueños, incluyéndose los que disponga su cónyuge o sus dependientes económicos directos; una vez desahogada la etapa indagatoria, si se encuentran elementos justificativos de que el servidor público no demostrara la procedencia lícita del incremento sustancial de su patrimonio durante el empeño de su cargo, la Secretaría emite una declaratoria de enriquecimiento ilícito ante el Ministerio Público, a efecto de determinar la responsabilidad penal procedente, sin perjuicio de las administrativas o de otra naturaleza por tales eventos.

### **2.1.9 La vigente *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*.**

Es la ley que actualmente regula el régimen de sanciones administrativas de los servidores públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, con vigencia a partir del 13 del mismo mes y año.

De la exposición de motivos<sup>48</sup> de fecha 5 de abril de 2001, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido de Acción Nacional, se desprende que dicha Ley tiene como finalidad:

- a) Establecer en un solo ordenamiento jurídico la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, y en otro los juicios políticos y las declaraciones de procedencia;
- b) Establecer controles y sanciones administrativas, independientemente de la sanción penal a la que haya lugar, contra el tráfico de influencias;
- c) Crear el Registro Público de Servidores Públicos Sancionados;
- d) Imponer a las dependencias y entidades federales la obligación de consultar el Registro antes mencionado, de manera previa a la contratación de cualquier persona;
- e) Garantizar la transparencia de la información sobre la situación patrimonial de los servidores públicos, regulando el acceso a la misma por parte del público;

---

<sup>48</sup> Exposición de Motivos de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, consultable en: (Videre nota al pie 14).

- f) Prever la elaboración de códigos de ética en las dependencias y entidades federales, con la participación de los sectores social y privado, así como de los gobiernos estatales y municipales;
- g) Otorgar atribuciones para aplicar la Ley al Instituto Federal Electoral, los Tribunales Agrarios, la Auditoría Superior de la Federación;
- h) Incorporar nuevos servidores públicos a quienes se les aplicará esta Ley;
- i) Fortalecer a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo<sup>49</sup> para investigar y sancionar a los servidores públicos que violen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones;
- j) Ampliar los plazos de prescripción para sujetar al procedimiento a los servidores públicos, y;
- k) Establecer, por primera vez, el embargo precautorio, a través la Tesorería de la Federación, en contra de los presuntos responsables para garantizar el cobro de las sanciones.

Así las cosas, en el artículo Segundo Transitorio de la Ley que se comenta, textualmente se señala lo siguiente:

### **Artículo Segundo**

*Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.*

---

<sup>49</sup> Actualmente Secretaría de la Función Pública, conforme al Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003, en el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

*Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.*

De dicho Transitorio se coligen las situaciones siguientes:

- a) Que todo lo relacionado con los procedimientos de Juicio Político y Declaración de procedencia que se contienen en el Título Primero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, queda derogado, es decir, para dichas materias continuará vigente la misma, por lo que resulta ser una Ley derogada más no abrogada;
- b) Que la derogada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores de 1982, continuará aplicándose por lo que hace a los servidores públicos de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Distrito Federal;
- c) Consecuentemente, la vigente Ley que se comenta refiere única y exclusivamente lo inherente a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, de ahí que en su denominación se precise “...de Responsabilidades Administrativas de los...”

Por lo anterior, la estructura de dicha Ley se establece como sigue:

## **TÍTULO PRIMERO**

### **CAPÍTULO ÚNICO**

*Disposiciones Generales*

*Artículos 1 al 6*

## **TÍTULO SEGUNDO**

*Responsabilidades Administrativas*

## **CAPÍTULO I**

*Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público*

*Artículos 7 y 8*

## **CAPÍTULO II**

*Quejas o Denuncias, Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas*

*Artículos 10 al 34*

## **TÍTULO TERCERO**

### **CAPÍTULO ÚNICO**

*Registro Patrimonial de los Servidores Públicos*

*Artículos 35 al 47*

## **TÍTULO CUARTO**

### **CAPÍTULO ÚNICO**

*De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público*

*Artículos 48 al 51*

*Transitorios*

Expuesto lo anterior, cabe señalar que con motivo del análisis que se hace en con la presente investigación, en el Capítulo subsiguiente haremos varias consideraciones respecto al procedimiento que regula esta legislación, así como las sanciones de carácter disciplinario, consecuentes y derivadas del incumplimiento a las obligaciones de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, ya que como así se establece en el artículo Transitorio que hemos comentado, no le es aplicable a los servidores públicos de los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en su caso, tampoco a los

servidores públicos de los Estados de la Federación de conformidad con lo que dispone en su parte conducente el artículo 109 Constitucional.<sup>50</sup>

## **2.2 El surgimiento del Derecho Laboral Burocrático en México.**

Como se comentó al inicio de este Capítulo, procederemos a realizar algunas consideraciones del Derecho Laboral Burocrático en su parte histórica, dada la vinculación que en el presente estudio se pretende hacer con el Derecho Administrativo, específicamente en lo correspondiente a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, sin perder su calidad de trabajadores del Estado.

Así las cosas, al igual que en el tema concerniente a las referencias históricas de las responsabilidades de los servidores públicos, retomaremos parte de la exposición que el Lic. José Manuel Mora Rocha, hace en su obra *"Elementos Prácticos de Derecho de Trabajo Burocrático"*,<sup>51</sup> incluyendo algunos comentarios propios.

### **2.2.1 Época Precolonial y Colonial.**

Al igual que en Roma y otras partes del mundo, en la época precortesiana y aún a principios de la Colonia, en México existió la esclavitud y con esto la negación de la relación laboral, en la que se pudiera imputar obligaciones por parte de los patrones y conceder derechos a los trabajadores; el esclavo era considerado como un objeto animal y que a lo más que podía aspirar sin llegar a exigir, era el alimento y techo, pero no propiamente una remuneración a su trabajo, más aún, el amo podía disponer inclusive de la vida del esclavo.

---

<sup>50</sup> "Artículo 109.- 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: ...". Cfr. Lex Cit. (Nota al pie 16).

<sup>51</sup> Op. Cit. (Nota al pie 6), pp. 4 a 16.

En la época de esplendor de la Gran Tenochtitlan, encontramos que Moctezuma dispuso que fuesen los hijos de los señores de México, Texcoco y Tlacopan quienes sirvieran en los cargos públicos; la intención de Moctezuma era la de ser servido por señores de "sangre real" para que sus mandatos fueran comunicados por bocas de magnates, ordenando inclusive que todos los que sirviesen en sus palacios, como pajes, camareros, maestresalas y hasta los encargados de barrer pertenecieran a la nobleza. Esta auténtica aristocracia (atendiendo a la etimología de la palabra), se vio interrumpida por la conquista y la consecuente imposición española.

Con el advenimiento de la imposición española, quedó establecido como régimen de trabajo, la encomienda de indios; otorgamiento a los conquistadores por los servicios prestados al Rey, entregándose a cada conquistador un número determinado de indios para que le sirviesen y cultivasen las tierras que igualmente les habían sido concedidas. Así cada encomendero se convertía en un tipo de representante del Rey de España al que además de valerse de los servicios de éstos e impartir, tenía también la obligación de instruirles o inculcarles la fe cristiana, conforme a las disposiciones que para tal efecto expidió la corona española. Surgen así las leyes de indias, a instancias de los misioneros, quienes al parecer eran los únicos que se preocupaban por el bienestar de los indios y frenas los abusos de los encomenderos; este cuerpo normativo llegó a contemplar una percepción efectiva de salario, disposición que generalmente no se cumplía, pues de los informes del visitador Alfaro se desprende que en los casos en que se pagaba al indio se hacía en especie, con bebidas embriagantes.

Las encomiendas decaen y finalmente por la Real Cédula del 12 de julio de 1720 se suprimen legal y formalmente. No obstante, cuando cesan las encomiendas, el campesino es un hombre libre, pero que se encuentra vinculado perpetuamente a la hacienda debido a sus deudas.

Existieron en la Nueva España los gremios, con sus propias características y limitaciones coloniales. Hubo gremios importantes de bordadores, zapateros, sederos y hasta maestros de escuela, prolongando su existencia hasta años después del movimiento de independencia, sin embargo, el trabajo novo hispano estuvo definido por prejuicios étnicos marcados, tal y como lo manifiesta textualmente Lucas Alamán:

*Los mestizos como descendientes de españoles, debían tener los mismos derechos que ellos, pero se confundían en la clase general de castas, de éstas, las derivadas de sangre africana eran reputadas infames de derecho y todavía más por la preocupación general que contra ellas prevalecía. Sus individuos no podían obtener empleos, aunque las leyes no lo impedían, no eran admitidos a las órdenes sagradas; les estaba prohibido tener armas y a las mujeres de esta clase el uso de oro, sedas, mantos y perlas;...[continúa diciendo Lucas Alamán] de ellos salían los criados de confianza en el campo y aún en las ciudades; ellos teniendo mucha facilidad de comprensión, ejercían todos los oficios y las artes mecánicas, y en suma puede decirse, que ellos eran de donde sacaban los brazos que se empleaban en todo. Careciendo de toda instrucción, estaban sujetos a defectos y vicios, pues con ánimos despiertos y cuerpos vigorosos, eran susceptibles de todo lo bueno.*<sup>52</sup>

### **2.2.2 México independiente.**

Es indudable la fuerte influencia que tuvieron en los caudillos insurgentes, las ideas de la Ilustración mediante los manifiestos y ensayos de los clásicos franceses como Montesquieu y Rousseau, de tal forma que, Hidalgo inició su lucha por la Independencia de México inspirado en lo que pudo asimilar de estas lecturas prohibidas; Morelos preocupado por la condición de los pobres pugnó en la realización de la Constitución de Apatzingan, por una Ley que

---

<sup>52</sup> QUIRIARTE, Martín. *Visión Panorámica de la Historia de México*. México, Porrúa, 1967 (párrafo Lucas Alamán), pp. 18 y 19. Citado por el Lic. José Manuel Mora Rocha en *Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático*. Ibidem, pp. 5 y 6.

moderara la opulencia y la indigencia señalando que se debía aumentar el jornal del trabajador.

Después del movimiento insurgente de 1810, nos encontramos con un largo periodo, casi un siglo, en el que no hay una legislación del trabajo propiamente como tal.

Llegamos entonces a la Constitución de 1857, influida por el liberalismo y en dónde dos constituyentes: Ignacio Ramírez y Ponciano Arriaga expusieron como premisas de partida, disertaciones acerca del trabajador

*En diversas épocas del hombre productor emancipándose del hombre rentista, siguió sometido a la servidumbre de la tierra; el feudalismo de la Edad Media y el de Rusia y el de la tierra caliente, son bastante conocidos para que sea necesario pintar sus horrores... el grande, el verdadero problema social, es emancipar a los jornaleros de los capitalistas; la resolución es muy sencilla, y se reduce a convertir en capital el trabajo. Esta operación, exigida imperiosamente por la justicia, asegurará al jornalero no solamente el salario que conviene a su subsistencia, sino un derecho a dividir proporcionalmente las ganancias con todo empresario...<sup>53</sup>*

Como nota más sobresaliente de este hecho histórico, y para los fines de este estudio, señala Mora Rocha que una vez promulgada esta Constitución, se obligó a los empleados y funcionarios públicos a jurarla, con la amenaza de privarlos de sus cargos en caso de no hacerlo.

Acerca de las destituciones de empleados y funcionarios podemos añadir que las Constituciones del México Independiente relativas a los años de 1824 y 1857, así como a las bases constitucionales de 1836 ratificaban esta postura, centrandó en el Presidente de la República la facultad de nombrar, remover y hasta suspender o privar del cincuenta por ciento del sueldo al empleado de gobierno que incurriera en infracciones a las disposiciones en vigor.

---

<sup>53</sup> Op. Cit. (Nota al pie 6), pp. 6 y 7.

Con la invasión francesa no hubo grandes avances en el aspecto normativo laboral, debido quizá a que lo importante era rechazar al enemigo, sin embargo, no podemos dejar de mencionar que Maximiliano de Habsburgo dispuso entre otras cosas, en el *Estatuto Provisional del Imperio*, la prohibición a trabajos gratuitos y forzados, así como restricciones al trabajo de menores, dando origen a lo que posteriormente se conoció como Ley de Trabajo del Imperio, documento que contenía preceptos fundamentales de Derecho del Trabajo vigente hasta nuestros días, citando entre otros los que disponían descanso obligatorio, supresión de cárceles privadas, inspección del trabajo, etc.

### **2.2.3 El porfiriato.**

Si bien es cierto que Porfirio Díaz dio facilidades a inversiones y capitales extranjeros, y con esto se inició la industrialización del país, también lo son los excesos lamentables del poder económico y político que ejerció una clase minoritaria en perjuicio del pueblo obrero y campesino, de tal suerte que la situación que privaba en el campo, en fábricas y minas era de explotación y opresión. Sin embargo, fue en el porfiriato, cuando José Ives Limantour logra que México en 1884 obtenga su superávit y que año tras año acrecentara sus reservas. Gracias a Limantour no sólo se nivelaron los presupuestos del país, sino que levantó positivamente los créditos en el extranjero.

Entre los documentos más importantes de la época, en materia laboral, podemos destacar al "*Programa del Partido Liberal y Manifiesto de la Nación*", firmado el 1º de julio de 1906, por los hermanos Flores Magón, el cual contenía conceptos trascendentes en la vida de la Legislación Laboral Mexicana, entre los que se pueden destacar los siguientes:<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Cfr. *Ibidem*, p.9.

- a) El establecimiento de una jornada de trabajo de ocho horas, descanso los días domingos.
- b) Hablaba del pago de una “tarifa” justa y mínima para el trabajo obrero.
- c) Prohibir el trabajo de menores de siete años.
- d) La prohibición de multas en el trabajo, así como retención de sueldos.
- e) Suprimir los vales para tiendas de raya, debiendo pagar los patrones, con dinero y en efectivo.

Surgen con la propagación de estos postulados calificados con un alto y auténtico contenido social, movimiento obreros organizados y medios informativos y de comunicación como el periódico *Regeneración*, que editaban Ricardo y Jesús Flores Magón, comenzando entonces la lucha del trabajador y dando como consecuencia sucesos como el de Cananea, Sonora y Río Blanco, Veracruz.

Por su parte, los patrones para contrarrestar las huelgas, cerraban voluntariamente sus fábricas, de este modo el trabajador se veía sin ingresos y mediante el hambre trataban de doblegar la voluntad del trabajador. Hasta que por fin los patrones unidos el 22 de diciembre de 1906 convienen en cerrar todos sus establecimientos y la pugna entre patrones y trabajadores origina la intervención de Porfirio Díaz, quien emite una resolución con la que trata de resolver el problema y que contenía los puntos<sup>55</sup>, que a manera de resumen a continuación se exponen:

*Artículo Primero.- El lunes 7 de enero de 1907 se abrirán las fábricas que actualmente se encuentran cerradas; todos los*

---

<sup>55</sup> Idem.

*obreros entrarán a trabajar en ellas sujetos a los reglamentos vigentes.*

*Artículo Segundo.- Los patrones realizarán los estudios pertinentes, con objeto de uniformar las tarifas en todas las fábricas.*

*Artículo Tercero.- Se establecerá en todas las fábricas el sistema de dar a cada obrero una libreta, en la que se anotarán las observaciones respecto a la buena conducta, laboriosidad y aptitudes. Además, el trabajador tendrá la obligación de presentar su libreta al administrador al momento de ingresar a una fábrica y al separarse de ésta.*

*Artículo Cuarto.- Al igual que en el punto segundo, se realizarán los estudios necesarios a los reglamentos de las fábricas.*

*Artículo Quinto.- Los obreros que tengan alguna reclamación o solicitud que hacer, la presentarán personalmente al administrador, por escrito y firmada, quien deberá comunicarles a más tardar en 15 días la resolución que se dicte.*

*Artículo Sexto.- Los menores de 7 años no serán admitidos en las fábricas y los mayores de esa edad sólo con la autorización de sus padres.*

*Artículo Séptimo.- Los trabajadores deberán entregar los periódicos que posean, al Gobierno, otorgando la Dirección de éstos a los Jefes Políticos.*

*Artículo Octavo.- Los Trabajadores no realizarán huelgas, ya que en el punto quinto queda establecido el procedimiento para quejas.*

Estas situaciones, dieron origen a que la muchedumbre indignada, marchara contra las tiendas de raya (símbolo máximo de explotación), que dio como consecuencia, no sólo al movimiento armado denominado Revolución Mexicana, sino como resultado trascendental de ésta, un nuevo orden político y social consagrado finalmente en la Constitución de 1917, en cuyo artículo 123 se ven realizadas algunas de las luchas de los trabajadores.

Por lo que se refiere a los empleados públicos que no tenía la calidad de funcionario, podemos decir que de algún modo o de otro estaban con el Gobierno de Porfirio Díaz, debido quizás, a que para entonces, siendo un número muy reducido, todavía no se distinguían como un núcleo propio y autónomo. No obstante, lo que para muchos parece contradictorio a la época, se llegan a mencionar en la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857, requisitos para obtener recompensas y la inamovilidad.

#### **2.2.4 Creación y división del artículo 123 Constitucional.**

Desde el inicio de la Revolución se dio una importancia preponderante al campesino y a la repartición de la tierra, por lo que el trabajo remunerado quedó relegado a un segundo término, dada la existencia de los nueve millones de habitantes del campo, frente a los tres millones de la población urbana.

Al dejar Huerta el poder, el 8 de agosto de 1914 se decretó en Aguascalientes la jornada de nueve horas, además, se prohibía a los patrones disminuir los salarios y se otorgaba un día de descanso a la semana. En septiembre del mismo año en los estados de Tabasco y Jalisco, se expidieron disposiciones al trabajo que encuadran al salario mínimo y el trabajo para menores, así como la cancelación de deuda de campesinos.

Fue en Veracruz donde surgió la primera Ley del Trabajo, que iba a regir en ese Estado, expedida el 19 de octubre de 1914 por el General Cándido Aguilar, y un año después, Yucatán expide su Ley de Trabajo, consignando igualmente los principales derechos de los trabajadores, por su parte, la Federación se encontraba trabajando en proyectos como el de Zumbarán de 1915; y para el 29 de enero de 1915, Venustiano Carranza había expedido una ley para regir las relaciones obrero – patronales, subrayando que esta legislación fue dada al margen de la Constitución hasta entonces vigente (Constitución de 1857), y por

la cual Carranza trataba entonces de restablecer dicho orden constitucional perdido.

Sin embargo, Carranza comprendió su situación, toda vez que la Constitución de 1857 resultaba ya obsoleta, por lo que no solamente ameritaba reformas, sino que por el contrario era evidente la necesidad de elaborar una nueva Constitución; razón por la que convocó a un Congreso Constituyente el día 1º de diciembre de 1916, en el que tuvo su primera sesión ordinaria.

Así, podemos aducir que corresponde a la Constitución mexicana de 1917, el mérito de abordar el problema social de los trabajadores, consagrando por primera vez y antes que lo hiciera cualquier otra constitución del mundo, al *Trabajo* en uno de sus preceptos: *el artículo 123*, más aún ubicándolo en el campo general del Derecho y como señala el profesor Mario de la Cueva, “*el Derecho del Trabajo Mexicano, surge como un derecho (o rama) inédito, pues no se deriva o nace del derecho civil o mercantil; sino con una identidad propia de sus características*”.<sup>56</sup>

De esta suerte, los trabajadores vieron por fin cristalizados sus anhelos, no sólo en una reglamentación jurídica común, sino dentro de un ámbito constitucional, al considerarse el artículo 123 en el Título VI que se denomina “*Del trabajo y de la previsión social*” y refiriéndose a ese núcleo de la sociedad que presta un servicio a otro, a cambio de un salario o remuneración.

Asimismo, el trabajo queda comprendido en un orden jurídico social y de interés público, al igual que el artículo 27 de la Constitución como norma suprema de la nación, previendo el disfrute o goce de los derechos por ella consignados, así como el respeto e inviolabilidad a esos derechos o garantías, aún por los mismos Poderes de la Unión, en su artículo 123, resultado del arduo trabajo del

---

<sup>56</sup> DE LA CUEVA, Mario. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*. México, Proría, 1984. Citado por el Lic. José Manuel Mora Rocha en *Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático*, Ibidem, p. 11.

Congreso Constituyente, como carta del trabajo y siendo el segundo en extensión en la Constitución mexicana.

Una vez que hubo pasado la euforia política y legislativa, la Constitución de 1917 era invocada una y otra vez en los conflictos obrero patronal, pero a pesar de todo y como lo señala Pablo González Casanova en su obra *La clase obrera en la historia de México*:

*Los trabajadores surgieron siendo sometidos a jornadas de diez y más horas diarias. La Suprema Corte de Justicia se dedicó a amparar a propietarios contra cualquier fallo de las juntas de Conciliación y Arbitraje favorable a los trabajadores.*<sup>57</sup>

Se esperaba entonces por los trabajadores, el método o la reglamentación al artículo 123, a través del cual se hiciera realidad y se pusiera en práctica lo consagrado en la Constitución para que no fuera letra muerta. Por fin, tras años de luchas sociales y políticas, el 28 de agosto de 1931, fue publicada la "*Ley Federal del Trabajo*", reglamentaria del artículo 123 Constitucional.

Por otro lado, cabe hacer mención que el artículo 123 elaborado por el Congreso Constituyente, regía inicialmente para los trabajadores contratados por particulares y no así a los trabajadores al servicio del Estado, razón por la cual, a instancia del sector de empleados públicos, el Presidente Adolfo López Mateos, presentó a consideración del Congreso de la Unión el Proyecto de Reforma Constitucional correspondiente, en el que además de elevar a rango constitucional el trabajo realizado por los servidores públicos, se definía la naturaleza del trabajo que se presta al Estado y el trabajo que se presta a los particulares, publicándose dichas reformas el día 5 de diciembre de 1960, quedando consagrado el Derecho del Trabajo en su totalidad, en el artículo 123 Constitucional.

---

<sup>57</sup> GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. *La Clase Obrera en la Historia de México*. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM. México, Siglo XXI Editores, 1980. Citado por el Lic. José Manuel Mora Rocha. Idem.

Así quedó este precepto Constitucional dividido desde entonces en dos apartados: el "A" llamado "*Entre los Obreros, Jornaleros, Domésticos y artesanos y de una manera general, sobre todo Contrato de Trabajo*" y el "B", denominado "*Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales y sus Trabajadores*"; este último es sobre el que versará el contenido de los subsecuentes temas de este Capítulo.

### **2.2.5 El Estatuto.**

Por mucho tiempo se discutió ampliamente si la reglamentación jurídica al trabajo de los "*burócratas*" (*Vid. Supra*, inciso 1.1.1, p. 2) había de ser la misma que para los trabajadores y patrones particulares.

Se estableció entonces como pauta de comparación "*La Función Pública*", como aspecto de servicio social a la comunidad, que debía de cumplir el burócrata a través de su trabajo, es decir, mientras que el patrón particular persigue el *lucro* en la actividad económica que realiza, como lo hemos comentado, el Gobierno va a realizar una gestión de los asuntos de interés público, como los son los servicios públicos, la seguridad pública y la creación de una infraestructura adecuada para el desarrollo social, político y económico del país.

Al tipo de trabajo que desarrollaba el servidor público, como se le denomina actualmente, se llamó en un principio "*servicio civil*", de donde se derivó la terminología que hasta la fecha se usa en el ámbito administrativo para leyes, reglamentos y disposiciones para el servicio del empleado público, "*servicio civil*".

Los intereses políticos y de legisladores, se vertieron únicamente sobre el trabajo a un particular, prometiendo que el trabajo del burócrata sería objeto de una ley aparte, que comprendiera y se adaptara a los casos concretos de la

entonces nueva administración pública, por lo que recomendó el entonces Presidente Emilio Portes Gil en 1929:

*El Ejecutivo a mi cargo considera que es de urgente necesidad y tan urgente como la expedición de este Código de Trabajo, la de una Ley del Servicio Civil, en la que se establezcan claramente los derechos del trabajador al servicio del Estado y que deberán comprender el derecho del trabajo, la calificación de su eficiencia, los ascensos por ésta y por servicios prestados, enfermedades, jubilaciones, etc., aunque para expedirla sea necesario reformar la Constitución. (Discurso con motivo de los trabajos de la Ley del Trabajo).<sup>58</sup>*

El proyecto de Portes Gil contemplaba de una manera general, no sólo el trabajo burocrático de la Federación, sino que inclusive trataba de instrumentar este tipo de trabajo en los estados de la Federación y hasta en los municipios de éstos. Se destaca la mención hecha en el artículo 3º de dicho proyecto, en su aspecto subjetivo, señalando que estarían sujetos a las disposiciones de ese Código, los trabajadores e inclusive el Estado (La Nación, los Estados y los Municipios), cuando tengan el carácter de patrono. Posteriormente y no estando total y plenamente definida la posición jurídica del empleado público, lo que provocó un ambiente tenso e incierto, es hasta el 9 de abril de 1934 cuando siendo Presidente Interino de la República Mexicana, el General Abelardo L. Rodríguez, se dan las primeras disposiciones que iban a regular las relaciones de trabajo: *"El Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil"*. Este acuerdo tuvo vigencia sólo durante el tiempo que duró el mandato de este Presidente Interino.

Durante los siguientes cuatro años, se prosiguió en la búsqueda de esa reglamentación idónea para el trabajo del servicio público y el Estado como patrón, ya que algo había en el trabajador al servicio del Estado que lo diferenciaba de un trabajador común y corriente, quizá era un grado o estado de ser trabajador al servicio del pueblo, alguien pudo haber llamado a ese estado o

---

<sup>58</sup> Op. Cit. (Nota al pie 6), p. 13.

grado *status*; recordemos que en el Derecho Romano se hablaba de la distinción que se hacía de personas libres y ciudadanas a través del *status o caput* y que la pérdida de este “don” se traducía en una *capitis diminutio* (disminución del *caput* o estatus); tres eran los elementos que constituía en *caput*: el *status liberatis*, el *status civitatis* y el *status familiae*. Entonces quizá por una consideración al grado que tenía el burócrata, se pensó en que la ley que regulara a éste fuera un “Estatuto”.

El Estatuto trata de expresar la “función pública” como relación de trabajo; tal parece haber sido la intención del “Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión”, expedido bajo el gobierno del General Lázaro Cárdenas en diciembre de 1938.

Gobernando como Presidente de la República Mexicana el General Manuel Ávila Camacho, el Estatuto fue reformado en el año de 1941 y habiendo experimentado ya su aplicación, se ampliaron diversos conceptos, como los que se refieren a “empleados de confianza”.

El nuevo Estatuto principiaba:

*La presente Ley es de observancia general para todas las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y Territorios y para todos los trabajadores al servicio de uno y otros.*

Como se desprende este primer artículo, se puede entender la titularidad del Estado – patrón en la relación de trabajo en autoridades y funcionarios y sus trabajadores; no se incluye a otro tipo de trabajador que no sea al servicio de los Poderes de la Unión, Distrito y Territorios Federales, es decir, no incluye trabajadores de organismos descentralizados como lo hace la actual Ley en su primer artículo.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado “B” del Artículo 123 Constitucional, “Artículo 1º.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se

Este Estatuto se refiere y generaliza a los trabajadores, y quizá por las razones antes expuestas, como trabajadores federales. Señala en su artículo 4º: *“Para los efectos de esta Ley, los trabajadores federales se dividirán en dos grandes grupos: de base y de confianza”*.

Este Estatuto del General Ávila Camacho tuvo una vigencia aproximada de 22 años, dando paso a una Ley Federal.

### **2.2.6 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.**

Como lo hemos mencionado (*Vid. Supra*, inciso 2.2.4, pp. 76 - 79), fue hasta el año de 1960 cuando se creó el apartado “B” del artículo 123 Constitucional, dando lugar a que tres años más tarde, en diciembre de 1963 se expidiera su *“Ley Reglamentaria”*, la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, homologada a la del apartado “A”, *Ley Federal del Trabajo*. Entrecorramos *“Ley Reglamentaria”*, toda vez que para algunos doctrinólogos, en materia del trabajo resulta impropio hablar de reglamentación, por lo que quizá resultaría más conveniente referirse a Ley o Leyes Constitucional(es), empero, atenderemos el sentido positivo del Derecho y no al sentido doctrinal, siendo congruentes con la denominación que al día de hoy se tiene: *“Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado “B” del Artículo 123 Constitucional”*.

Aunque si bien es cierto, la nueva Ley seguía la línea y principios marcados en el Estatuto que le había precedido, también lo es que reconoce nuevos derechos a favor del servidor público, ya que se le reconoce como trabajador, así como el derecho a indemnización, infiriéndose que será igual a la prevista

---

enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado...; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos”. Lex Cit. (Nota al pie 12).

por la *Ley Federal del Trabajo*, Reglamentaria del apartado "A", aplicada supletoriamente.

A pesar del ánimo del legislador, la Ley misma, en un principio no hace una reglamentación propia, diferente y exclusiva para los trabajadores al servicio del Estado, toda vez que existen muchas lagunas todavía en esta Ley; al actual artículo 11, señala:

*En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad.*

Consideramos que existen infinidad de situaciones no prevista en la Ley que se comenta, por lo que casi podríamos afirmar que para el manejo de la misma, es imprescindible el manejo de la *Ley Federal del Trabajo*, así como los criterios jurídicos emanados del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, las tesis y jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En opinión del Lic. José Manuel Mora Rocha,<sup>60</sup> el ilustre maestro Mario de la Cueva, rescató al trabajo burocrático de las ramas del derecho civil y del derecho administrativo, para encuadrarlo en donde siempre debe estar: previsto en el artículo 123 Constitucional que se refiere a la garantía social del trabajo, reglamentado en el apartado "B" del mismo.

Esta Ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, siendo Presidente de la República el Licenciado Adolfo López Mateos, y concluía señalando en sus Artículos Transitorios que entraría en vigor al día siguiente de su publicación y que abrogaba el "*Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión*", derogándose las disposiciones que se

---

<sup>60</sup> Op. Cit. (Nota al pie 6), p. 16.

opusieran a la nueva Ley, con excepción de aquéllas dictadas a favor de los veteranos de la Revolución.

Así queda conformada la *“Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”*, que en lo sucesivo iba a regular la segunda parte (apartado “B”), del artículo 123 Constitucional, la que contiene diversas disposiciones que contemplan los derechos y obligaciones de los trabajadores del Estado, como lo hemos referido en el Capítulo que antecede (*Vid. Supra*, incisos 1.1.9.1 y 1.1.9.2, pp. 14 - 21), que serán objeto de consideración en el presente estudio.

## CAPÍTULO III

### EL PROCEDIMIENTO DE DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

**SUMARIO:** 3.1 Causales que propician la instrucción del procedimiento. 3.2 Disposiciones Generales. 3.2.1 Definiciones. 3.2.2 Sujetos del procedimiento. 3.2.3 Autoridades facultadas para aplicar la Ley. 3.3 Fase de investigación y suspensión preventiva. 3.3.1 Las quejas y denuncias. 3.3.2 Las auditorías. 3.3.3 La suspensión preventiva. 3.4 Audiencia de ley. 3.5 Resolución administrativa. 3.5.1 Las sanciones administrativas. 3.5.1.1 Amonestación privada o pública. 3.5.1.2 Suspensión temporal. 3.5.1.3 Destitución del puesto. 3.5.1.4 Sanción económica. 3.5.1.5 Inhabilitación temporal. 3.6 Medios de impugnación. 3.6.1 Recurso de revocación. 3.6.2 Juicio de nulidad. 3.6.3 Juicio de amparo.

El *procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa* o también llamado *procedimiento administrativo disciplinario*, es un conjunto de actos coordinados tendientes a sancionar las irregularidades en que los servidores públicos puedan incurrir en el desarrollo de sus actividades, mismo que se encuentra regulado en la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*.<sup>61</sup>

En el presente Capítulo, realizaremos algunas consideraciones en torno a la forma en la que actualmente se lleva a cabo dicho procedimiento, sin olvidar que conforme al tema de la presente investigación, se encuentra circunscrito a su aplicación para los servidores públicos de la Administración Pública Federal, sea en la Centralizada o en la Paraestatal, sin perjuicio que en la *Ley* que se comenta, su aplicabilidad se extiende para otras instancias y organismos públicos.

Lo anterior obedecer a que la **variable independiente** de la hipótesis que se plantea en la presente investigación es *la imposición de sanciones administrativas reguladas por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*; y la **variable dependiente** resulta

---

<sup>61</sup> Lex Cit. (Nota al pie 26).

ser la transgresión de los derechos laborales de los trabajadores de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. Por lo que pretendemos vincular las sanciones de naturaleza administrativa, que se imponen a través del procedimiento que se comenta y sus implicaciones en la relación laboral de los servidores públicos en su acepción de trabajadores del Estado.

Para iniciar, consideramos importante señalar la diferencia entre proceso y procedimiento, para lo cual retomamos la opinión del Dr. Cipriano Gómez Lara, quien establece:

*El proceso es, pues, un conjunto de procedimientos, entendidos éstos, como un conjunto de formas o maneras de actuar. Por lo anterior, la palabra procedimiento en el campo jurídico, no debe ni puede ser utilizada como sinónimo de proceso. El procedimiento se refiere a la forma de actuar y, en este sentido, hay muchos y variados procedimientos jurídicos... [Señala como ejemplo]... en los procedimientos administrativos, encontramos las formas de actuación, las conductas por desarrollar en la actuación del particular frente al Estado...<sup>62</sup>*

Luego entonces, se puede entender que los procedimientos están contenidos en el proceso, resultando que el procedimiento es el que regula las formas que se deben cumplir de manera sistemática e interrelacionadamente, caracterizando al proceso por su finalidad compositiva en una controversia. Por lo que consideramos atinado referimos en esta parte de la investigación, al *procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa* y no describirlo como *proceso*; en todo caso, como ha quedado señalado en los temas que anteceden (*Vid. Supra*, inciso 1.2.3, pp. 26 - 44), el proceso *lato sensu* sería el de responsabilidades de los servidores públicos, y los procedimientos *stricto sensu* son: a) el de responsabilidad política; b) el de responsabilidad penal; c) el de responsabilidad civil y; d) el de responsabilidad administrativa.

---

<sup>62</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. Novena edición, Oxford. México, 2001, p. 218.

### 3.1 Causales que propician la instrucción del procedimiento.

Por resultar la parte Sustantiva de este Capítulo, nos referiremos primeramente a las causales que conllevan la incoación del *Procedimiento de Determinación de Responsabilidad Administrativa*, y posteriormente abordaremos la parte Adjetiva o procedimental en los temas subsecuentes.

En los artículos 109 fracción III y 103 párrafo primero, se enuncian los cinco principios fundamentales que todo servidor público en el ejercicio de sus funciones debe salvaguardar; mismos que encontramos en el artículo 7 de la vigente *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, a saber:

- a) **Legalidad.-** Sistema de normas que constituyen el derecho positivo de un país; calidad de legal de un acto o contrato.<sup>63</sup>
- b) **Honradez.-** Calidad de honrado; incapaz de robar, estafar o defraudar; escrupuloso en el cumplimiento de sus deberes: trabajador honrado; honesto, decente; dícese de lo ejecutado de forma considerada moralmente buena: intenciones honradas.<sup>64</sup>
- c) **Lealtad.-** Calidad de leal; dícese de la persona fiel, noble e incapaz de cometer cualquier traición y engaño; acciones y actitudes propias de dicha persona.<sup>65</sup>
- d) **Imparcialidad.-** Se debe proceder sin parcialidad, de forma equitativa, objetiva, sin favorecer por determinada posición o circunstancia particular, bajo condiciones de igualdad, sin existir discriminación o tolerancia.<sup>66</sup>
- e) **Eficiencia.-** Es la relación entre esfuerzos y resultados. Es la obtención de más y mejores resultados con menos recursos y un menor esfuerzo; la eficiencia se refiere a los

---

<sup>63</sup> Op. Cit. (Nota al pie 2), p. 332.

<sup>64</sup> *El Pequeño Larousse Ilustrado*. Séptima edición. México, Larousse, 2001, p. 530.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 599.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 542.

*medios y la eficacia a los resultados. La eficiencia y la eficacia se interrelacionan.*<sup>67</sup>

Asimismo, el artículo 8 de la *Ley* en cita, con base en los cinco principios fundamentales a que nos hemos referido, se establecen las premisas de actuación de todo servidor público, señalando textualmente catorce obligaciones y diez abstenciones, en veinticuatro fracciones (*Vid. Supra*, inciso 1.2.3.4, pp. 41 - 44), que en obvio de repeticiones se tienen en aquí por reproducidas, las cuales su incumplimiento implica instruir el procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa, con la consecuente imposición de sanciones que revisten el mismo carácter, ya que el mismo artículo 8 que se comenta, en su parte final señala: *“El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan...”*

Por lo anterior, este procedimiento es el que refiere el artículo 21 de la actual *Ley de Responsabilidades*, al cual nos referiremos en los temas subsiguientes.

### **3.2 Disposiciones Generales.**

Para el análisis de la parte Adjetiva o procedimental, siguiendo la lógica de la vigente *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, en este apartado estableceremos el contexto general bajo el cual se enmarca, señalando las definiciones, los sujetos que son susceptibles de aplicación de dicha *Ley*, así como las autoridades facultadas para aplicarla; posteriormente, dentro del mismo Capítulo, tocaremos los temas esencialmente procedimentales.

---

<sup>67</sup> ROBBINS, Stephen P. *Administración. Teoría y Práctica*. Tr. José C. Pecina Hernández. Prentice Hall, México, 1987, p. 87.

### 3.2.1 Definiciones.

Para comprender las referencias que se hacen a diversos conceptos y con ello evitar obvias repeticiones, en este inciso estableceremos algunas definiciones, las cuales tomamos directamente del artículo 5 de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, i.e. se trata de una interpretación auténtica a saber:

- a) **Ley:** A la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- b) **Secretaría:** A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, actualmente Secretaría de la Función Pública.<sup>68</sup>
- c) **Contralorías internas:** A los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República.
- d) **Contralores internos y titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades:** A los titulares de las contralorías internas y a los de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, designados por la Secretaría.
- e) **Dependencias:** A las consideradas como tales en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidos sus órganos administrativos desconcentrados, así como la Procuraduría General de la República.
- f) **Entidades:** A las consideradas como entidades paraestatales en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

---

<sup>68</sup> *Videre*, nota al pie número 49.

Tomando como base estas definiciones, resulta conveniente hacer los cometarios siguientes:

- a) Las Contralorías Internas, son los Órganos Internos de Control, que para el caso de nuestro estudio, corresponden a los de las *Dependencias y Entidades* de la Administración Pública Federal.
- b) Los Contralores Internos o Titulares de las Contralorías Internas, son los Titulares de los Órganos Internos de Control.
- c) Los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, se entenderán en su sentido literal, destacando que estos titulares dependen jerárquicamente de los titulares de los Órganos Internos de Control, conforme al *Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2004, con vigencia a partir del 13 ese mismo mes y año.<sup>69</sup>

### **3.2.2 Sujetos del procedimiento.**

Para identificar a los sujetos de Responsabilidad Administrativa se debe recurrir al párrafo primero del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que al verificar el contenido del artículo 2º de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, encontramos:

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

---

<sup>69</sup> *Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública*, <http://www.funcionpublica.gob.mx/index1.html>

Por lo anterior, de acuerdo con la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, son sujetos de Responsabilidad Administrativa, de acuerdo al primer párrafo del artículo 108 Constitucional:<sup>70</sup>

*...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.*

Cabe hacer la acotación, que además de los servidores públicos señalados en el primer párrafo del artículo 108 Constitucional, el artículo 2º de la *Ley de Responsabilidades* antes transcrito, deja abierta la posibilidad para aplicar la Ley, “...en general a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales”. Hipótesis normativa que resulta demasiado ambiciosa, posiblemente inconstitucional, ya que se podría entender que son susceptibles de la aplicación de la Ley, cualquier persona, que aunque no sea servidor público, por el simple hecho de que maneje o aplique recursos públicos federales, lo que sería muy cuestionable ya que la premisa Constitucional no prevé esta posibilidad.

Es de mencionarse que cualquier individuo que tenga una relación especial de sujeción derivada de su posición jurídica de empleado público, que participa en el ejercicio de la función pública, está obligado a ajustar sus actos a los cinco principios fundamentales que hemos aludido: **legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia**; a *contrario sensu*, al no participar en la relación jurídica servidor público - Estado, no nacen para él las obligaciones como Servidor Público, por tanto, no podrá violarlas, por lo que en nuestra opinión

---

<sup>70</sup> Lex Cit. (Nota al pie 16).

resulta exorbitante la última parte del artículo 2º de la vigente Ley de Responsabilidades.

Ahora bien, tal y como se hace la distinción entre la relación laboral de los trabajadores de los Poderes de la Unión (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), que descansa en las disposiciones del artículo 123 apartado B) Constitucional; con respecto a los trabajadores de los estados y municipios, cuya base Constitucional se encuentra en los artículos 116 fracción VI y 115 último párrafo, respectivamente (*Vid. Supra*, inciso 1.1.1, p. 3); de igual forma, por lo que se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos, se hace similar distinción, ya que el último párrafo del artículo 108 Constitucional, establece:

*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.*

A su vez, la primera parte del artículo 109 Constitucional, en su parte conducente nos indica:

*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,...*

Por lo anterior se puede dilucidar, que la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, no le es aplicable a los servidores públicos de los estados, ni de los municipios; asimismo, tampoco le es aplicable

a los del Distrito Federal, de conformidad con el *Artículo Segundo Transitorio*<sup>71</sup> de la misma Ley.

Entre los sujetos que alude el artículo 108 Constitucional, se mencionan a los servidores públicos de la Administración Pública Federal, los cuales se identifican en el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que hemos referido con anterioridad (*Vid. Supra*, nota al pie 17), no obstante, para su pronta referencia reproducimos en este apartado:

*La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.*

*La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la **Administración Pública Centralizada**.*

*Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la **administración pública paraestatal**.<sup>72</sup> (Negritas nuestras)*

Dicho precepto normativo establece los entes que constituyen la Administración Pública Federal: por un lado, la centralizada, y por el otro la paraestatal; en ambas existe un gran número de servidores públicos al servicio de la misma, con un régimen disciplinario de actuación; que como lo mencionamos al principio de este capítulo, nuestras consideraciones se circunscribirán a esta clase de servidores públicos.

---

<sup>71</sup> Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos [anterior Ley] seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

<sup>72</sup> Lex Cit. (Nota al pie 17).

### 3.2.3 Autoridades facultadas para aplicar la Ley.

El artículo 3º de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, en diez fracciones establece las autoridades facultadas para aplicar la misma, a saber:

*Artículo 3.- En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:*

- I. *Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;*
- II. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;*
- III. *La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;*
- IV. *El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;*
- V. *Los tribunales de trabajo y agrarios;*
- VI. *El Instituto Federal Electoral;*
- VII. *La Auditoría Superior de la Federación;*
- VIII. *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;*
- IX. *El Banco de México, y*
- X. *Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.*

En nuestra opinión, la *Ley de Responsabilidades* que se comenta, resulta demasiado ambiciosa, ya que pretende extender su aplicación a diversos órganos de carácter público, que gozan de plena autonomía, v.gr., el Instituto Federal Electoral y el Banco de México; si bien se señala, “...en el ámbito de su competencia...”, no deja de vincularlos.

Para los efectos del presente estudio, nos interesarán las autoridades que se señalan en las fracciones III y IV, específicamente: *La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo*, actualmente *Secretaría de la Función Pública*,<sup>73</sup> así como al *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, antes *Tribunal Fiscal de la Federación*.

---

<sup>73</sup> Videre, nota al pie número 49.

### 3.3 Fase de investigación y suspensión preventiva.

Como lo hemos comentado, la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos* establece determinadas obligaciones para quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión en el sector público, además, se establece un procedimiento para determinar la existencia o inexistencia de responsabilidades imputables a los servidores públicos y sanciones administrativas que al aplicarse persiguen un doble propósito: castigar al responsable de una infracción, pero también, prevenir a través del principio de ejemplaridad la comisión futura de nuevas infracciones, empero, un sistema como éste no tendría eficacia, si no contemplara los mecanismos adecuados y los medios para detectar las irregularidades en que pueden incurrir los servidores públicos, por tal motivo, es que la función pública obliga a los superiores vigilar la conducta de los inferiores subordinados, por diferentes medios, mismos que nos referiremos a continuación.

#### 3.3.1 Las quejas y denuncias.

Para la detección de las irregularidades en que puedan incurrir los servidores públicos, resulta indispensable la participación de la ciudadanía en las tareas de vigilancia y control de la función pública, lo que se hace a través de una *queja* o *denuncia*, que puede realizarse tanto por servidores públicos, como por cualquier otra persona.

Al respecto, el artículo 10 de la vigente *Ley de Responsabilidades*, en su tenor literal señala:

*En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar **quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.***

*Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.*

*La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia. (Negritas nuestras).*

Así las cosas, el vigente *Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública*, en diversas disposiciones confiere atribuciones a diversas unidades administrativas de su adscripción para la recepción de *quejas y denuncias*, algunas de ellas consideradas en sus numerales 63 fracción I y 64 fracción III numeral 1, que en su parte conducente señalan:

**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..., 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...; 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:*

- ...
- III. Los titulares de las áreas de Quejas:*

1. **Coadyuvar en la recepción de quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, llevando a cabo las investigaciones para efectos de su integración y turno al área de responsabilidades, cuando así proceda, y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución,...** (*Negritas nuestras*).

De la anterior transcripción podemos hacer los comentarios siguientes:

- a) Los titulares de los órganos internos de control, en las dependencias y entidades de la administración pública federal, podrán recibir las quejas y denuncias que se presenten por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, inclusive, investigar y fincar responsabilidades administrativas, imponiendo sanciones de la misma naturaleza;
- b) Similares atribuciones se confieren a los titulares de las áreas de Quejas, quienes dependen jerárquicamente de los titulares de los órganos internos de control, con la salvedad que su actuación se limita a investigar y turnar al área de Responsabilidades, ya que ésta última es la facultada para instruir el procedimiento respectivo.

En este apartado conviene hacer la distinción entre una *queja* y una *denuncia*, para lo cual resulta similar a lo que en la materia penal distinguimos como *querrela* y *denuncia*,<sup>74</sup> por lo que en nuestra opinión definimos:

- a) *Queja* es la manifestación de hechos irregulares imputados directamente a un servidor público en ejercicio de sus funciones que afectan la esfera jurídica de una PERSONA.

---

<sup>74</sup> DENUNCIA - Acto mediante el cual se pone del conocimiento de la autoridad la comisión del algún delito o infracción Legal. QUERELLA.- Acto procesal de parte (o del Ministerio Público), mediante el que se ejerce acción penal. Cfr. DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. Op. Cit. (Nota al pie 2), pp. 211 y 407.

- b) *Denuncia* es la manifestación de hechos irregulares cometidos por un servidor público en ejercicio de sus funciones que afectan la esfera jurídica de un TERCERO

Por lo que la diferencia esencial estriba en la afectación de la esfera jurídica de aquella persona (física o colectiva), es decir, si la conducta indebida del servidor público se encuentra vinculada de forma directa con la persona, nos encontramos frente a una *queja*, por lo que la persona se constituye en *quejoso*; si la conducta indebida del servidor público no esta vinculada directamente con la persona, pero se tiene conocimiento de su comisión, lo procedente es la denuncia, por lo que dicha persona tendrá la calidad de *denunciante*.

La *Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)*, actualmente *Secretaría de la Función Pública (SFP)*, como órgano fiscalizador de la Administración Pública Federal, ha establecido algunos lineamientos <sup>75</sup> para la procedibilidad de las *quejas* y *denuncias*, de los que se desprenden los elementos que a continuación se listan:

- a) Datos del quejoso o denunciante;
- b) Protesta de ley de que se conduzca con verdad;
- c) Datos de identificación del servidor público denunciado o elementos que puedan llevar a identificarlo.
- d) Trámite o servicio que origina la queja o denuncia.
- e) Narración de los hechos (tiempo, modo y lugar).
- f) En caso de existir pruebas, proporcionarlas.
- g) Ratificación (puede ser en el mismo escrito).
- h) Firma del quejoso o denunciante.

---

<sup>75</sup> *Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos para el Procedimiento de Atención Ciudadana, emitidos por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), aplicables a partir de mayo de 2002, modificados mediante Oficio Circular No. SP/100/803/2003 del 13 de noviembre de 2003, emitido por el Titular de la Secretaría de la Función Pública (SFP).*

Estos elementos resultar ser necesarios para que de forma efectiva se pueda llevar a cabo una adecuada investigación, con la consecuente instrucción del *Procedimiento de Determinación de Responsabilidad Administrativa*, es decir, que la *queja o denuncia* surta los efectos legales correspondientes, con la imposición de una sanción administrativa al servidor público que incurra en falta a los principios fundamentales y obligaciones que se contienen en los artículos 7 y 8 de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, que hemos comentado anteriormente (*Vid. Supra*, inciso 3.1, pp. 87 - 88).

### 3.3.2 Las auditorías.

Hasta el momento, hemos precisado que una de las formas por las que el Estado, a través de sus medios de captación, tiene noticia de la comisión de una conducta probablemente indebida de algún servidor público, son las *quejas y denuncias*, empero, existen otros mecanismos para llevar a cabo las labores de identificación, investigación y determinación de probables responsabilidades administrativas; al efecto, el artículo 11 de la vigente *Ley de Responsabilidades*, en su parte correspondiente señala:

*Las autoridades a que se refieren las fracciones I, II y IV a X del Artículo 3, conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia, **establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, así como para imponer las sanciones previstas en el presente Capítulo. (Negritas nuestras).***

Esta labor de identificación e investigación se materializa con lo que comúnmente conocemos como *auditoría*, considerando necesario dar su definición:

*"Auditoría.- Revisión de la contabilidad de una empresa u organización para garantizar la veracidad y regularidad de las*

*cuentas y elaborar un dictamen sobre la calidad y el rigor de la gestión...; auditoría operacional es el análisis y evaluación de la efectividad de los controles internos, implantados en una unidad económica, con vistas a facilitar la función del auditor".*<sup>76</sup>

De esta definición establecemos los comentarios siguientes:

- a) Las *auditorías* que se practican en la Administración Pública Federal, además de incluir la revisión de la contabilidad del ente público, entendiéndose cuenta pública, se practican en diversos rubros con los son adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública, recursos humanos, seguridad industrial y protección ambiental, etc.
- b) Como se define, se busca garantizar la veracidad y regularidad de las cuentas, además, de las operaciones y controles internos.
- c) Si bien la definición en comentario refiere unidades económicas, esto se puede traducir en unidades administrativas o entes públicos, ya que el fin último del Estado no es el económico, sino el bienestar social.

Ahora bien, retomando lo que señala el artículo 11 de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, los sistemas de identificación e investigación que se refieren, se materializan con la *auditoría*, cuya finalidad será la determinación de responsabilidades derivadas del incumplimiento, tanto de los principios generales que se señalan en el artículo 7, como de las obligaciones establecidas en el artículo 8, ambos del mismo dispositivo legal, a los cuales nos hemos referido en los temas que anteceden (*Vid. Supra*, inciso 3.1, pp. 87 - 88).

Para el efecto, el *Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública* del que relatamos en el subtema que antecede, precisa disposiciones para llevar a

---

<sup>76</sup> Op. Cit. (Nota al pie 64), p. 122.

cabo esta la labor de *auditoría*, v.gr., en sus artículos 63 fracción VI y 64 fracción III, apartado a), numeral 1, encontramos:

**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:*

...  
**VI. Programar, ordenar y realizar auditorías, investigaciones, inspecciones o visitas de cualquier tipo;...**

**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:*

...  
**II. Los titulares de las áreas de Auditoría:**

**a) De Auditoría Interna:**

**1. Realizar por sí, o en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría, o con aquellas instancias externas de fiscalización que se determine, las auditorías o revisiones que se requieran con el propósito de verificar la eficacia, economía y eficiencia de las operaciones de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad ... (Negritas nuestras).**

De estos dispositivos, se coligen las situaciones siguientes:

- a) Los titulares de los órganos internos de control en el ámbito de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuentan con atribuciones para programar, ordenar y realizar auditorías;
- b) Los titulares de las áreas de auditoría interna, quienes como lo hemos dicho, dependen jerárquicamente de los titulares de los órganos internos

de control, cuentan con atribuciones para realizar las auditorías o revisiones que se requieran.

En función del grado de complejidad de la administración pública federal, sea centralizada o paraestatal, estriba infinidad de tipos y formas para la práctica de *auditorías*, algunas de carácter preventivo y otras de tipo correctivo, las cuales resultaría ocioso en la presente investigación entrar en detalles, por no ser el objeto de estudio, sin embargo, la *auditoría* resulta un medio (además de las *quejas* y *denuncias*), en primera instancia para descubrir desviaciones en diversas operaciones relacionadas con el ejercicio de la función pública, y en segundo término, para detectar conductas indebidas o irregulares de los servidores públicos, que redundan en el incumplimiento de los principios fundamentales y obligaciones contempladas en la vigente *Ley de Responsabilidades*.

### 3.3.3 La suspensión preventiva.

En este apartado consideramos pertinente referirla, ya que para llevar a cabo las investigaciones en comento, sea que se trate de una *queja* o *denuncia*, o mediante una *auditoría*, el artículo 21 fracción V de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, prevé la posibilidad de ejecutar al servidor público una “*suspensión temporal*”, la cual a nuestro juicio, la denominación correcta debería de ser “*suspensión preventiva*”, para evitar confusión con la sanción propiamente dicha, denominada “*suspensión*”, a la que nos referimos más adelante (*Vid. Infra*, inciso 3.5.1.2, p. 116); por lo que la hipótesis normativa que se comenta en lo conducente señala:

**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:

...

**V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán *determinar la suspensión temporal* de su empleo, cargo o comisión, *si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones*. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.**

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

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

...

Al respecto, este supuesto legal establece expresamente que para *la conducción o continuación de las investigaciones* (únicamente), se podrá determinar una suspensión temporal, cuya consecuencia será suspender los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión.

Hasta este momento, hemos señalado en qué consiste la aludida *suspensión preventiva*, no obstante, será en el Capítulo IV de la presente investigación (*Vid. Infra*, inciso 4.5, p. 177), cuando haremos algunas consideraciones respecto a sus efectos y consecuencias, principalmente en el ámbito laboral; lo importante en este apartado, es conocer sobre su existencia y el contexto bajo el que se aplica.

### 3.4 Audiencia de ley.

Concluidas las diligencias de investigación que integran un expediente de responsabilidades administrativas, ya sea a través de una *queja o denuncia* o mediante una *auditoría*, el mismo Titular del Órgano Interno de Control o a través del Titular del Área de Responsabilidades, determinará si hay elementos suficientes para la instrucción del *Procedimiento de Determinación de Responsabilidad Administrativa*; atribuciones conferidas en el anteriormente citado *Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública*, del que nos permitimos transcribir lo conducente a éstas, contenidas en los artículos 63 fracción I y 64 fracción I numeral 1:

**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..., 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...**

**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, ... (Negritas nuestras)**

Para el efecto, el artículo 21 de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, establece el procedimiento a seguir, por lo que procederemos a desglosar dicha hipótesis normativa, insertando algunos comentarios propios:

**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:*

**Comentario 1.-** Para la imposición de las sanciones administrativas, se deben cubrir las formalidades esenciales de este procedimiento.

- 1. 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.**

**Comentario 2.-** La fracción I del precepto en comento, establece dos situaciones: primero, el *acto de citación*, es decir, se constriñe al servidor público para que asista a la audiencia; segundo, el *acto de notificación*, que implica informarle que en la cita que acuda, deberá comparecer personalmente, es decir, no por conducto de apoderado, mandatario o representante, y además, deberá rendir su declaración sobre los hechos que se le imputan, esto se convierte en lo que serían sus argumentos de defensa.

*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.*

**Comentario 3.-** Esta es la segunda parte de la fracción I, que preceptúa que en la notificación se señalaran los elementos básicos para que el servidor público

pueda asistir a esgrimir sus argumentos de defensa, como lo son el lugar, día, hora y ante quien se llevará a cabo su audiencia; asimismo, muy importante, los actos u omisiones que se le imputan, los cuales deben ir en función al incumplimiento de los principios fundamentales y obligaciones que se describen en los artículos 7 y 8 de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. Para la diligencia, se le concede el derecho de ser asistido de un defensor, que no necesariamente debe ser un Licenciado en Derecho, ya que el precepto no lo demanda, por lo que se puede dar la figura de “persona de confianza”.

*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.*

**Comentario 4.-** Esta es la tercera parte de la misma fracción I, en la que se establece el apercibimiento que de no comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertas las imputaciones que se le atribuyen, esto se traduce en una preclusión de derechos para esgrimir sus argumentos de defensa.

*La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.*

**Comentario 5.-** La cita corresponde al cuarto párrafo de la fracción I que se comenta, se instituye que la notificación debe ser personal, esto con la finalidad de no violentar su derecho a comparecer, por lo que aplica el mismo principio que en otros procedimientos de carácter judicial, que la primera notificación debe hacerse de manera personal.

*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;*

**Comentario 6.-** Esta es la última parte de la misma fracción I, se establece el plazo que debe mediar entre la citación y la audiencia; no menor a cinco días hábiles (con el objeto que pueda preparar adecuadamente su defensa), ni

mayor a quince días hábiles (cuya finalidad estriba en no hacer tardado el procedimiento).

*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;*

**Comentario 7.-** En la fracción II se concede el derecho al servidor público para que en un término de cinco días hábiles, posteriores a la audiencia correspondiente, ofrezca sus elementos de prueba, los cuales como requisito *sine qua non* deberán tener relación con los hechos que se le atribuyen, y en su caso con sus argumentos de defensa. Aquí es donde se materializa el acto de ofrecimiento de pruebas, que para el efecto se aplica el *Código Federal de Procedimientos Civiles*, por remisión expresa que se hace en el artículo 47 de la misma *Ley de Responsabilidades*.<sup>77</sup>

*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.*

**Comentario 8.-** Con la primera parte del primer párrafo de la fracción III se materializa el acto de admisión y desahogo de pruebas, en su caso, desechamiento de aquellas que no se encuentren ajustadas conforme a Derecho, es decir, en términos de lo que señala el Código Adjetivo antes citado. A este respecto, implícitamente se llevan a cabo los actos y diligencias tendientes a la preparación de las pruebas que se hayan admitido, como lo es

---

<sup>77</sup> Artículo 47.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los Títulos Segundo y Tercero de la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del *Código Federal de Procedimientos Civiles (Negritas nuestras)*. Lex Cit. (Nota al pie 26).

la citación de testigos, protesta de peritos y premisas para la rendición de sus dictámenes.

En la segunda parte del primer párrafo de la fracción III, se decreta sobre la resolución que se debe emitir, lo cual debe ser en un plazo de cuarenta y cinco días hábiles, la cual puede tener dos sentidos: el primero, *absolutorio*, es decir, se decreta sobre la inexistencia de la responsabilidad administrativa por no haberse trasgredido ni los principios fundamentales ni las obligaciones a cargo de todo servidor público; el segundo, de *condena*, esto es, se instaure la responsabilidad administrativa y se imponen las sanciones administrativas correspondientes.

En la última parte del primer párrafo de la fracción III se determina que la resolución se deberá notificar en un plazo no mayor a diez días hábiles, aunque no se señala sanción alguna en caso de que se exceda dicho plazo, por lo que en nuestra opinión tal disposición es ineficaz; además, se exige que se notifique al jefe inmediato o titular de la dependencia o entidad, según en tipo de sanción de que se trate (*Vid. Infra*, inciso 3.5, p. 111), señalando también el plazo de diez días hábiles (misma opinión sobre la ineficacia de esta disposición).

*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;*

**Comentario 9.-** Esta cita corresponde al segundo párrafo de la fracción III, en la que se señala la posibilidad de ampliar el plazo para la emisión de la resolución por otros cuarenta y cinco días, por única vez y con causa justificada; si bien el precepto tampoco señala sanción alguna en caso de incumplimiento, pudiera operar la figura de la *caducidad de la instancia*.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> CADUCIDAD DE LA INSTANCIA.- Extinción de la relación jurídica procesal a consecuencia de la inactividad del demandante y del demandado durante un cierto tiempo (el señalado en el ordenamiento procedimental que la regule).

*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.*

**Comentario 10.-** En el primer párrafo de la fracción IV esencialmente se instituye que se podrán practicar cuantas diligencias sean necesarias para investigar la probable responsabilidad del servidor público y hacer los requerimientos de información y documentación que sean necesarios, sin ser óbice al procedimiento que se instruya.

*Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, **podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y...** (Negritas nuestras).*

**Comentario 11.-** Esté es el segundo párrafo de la misma fracción IV, que si bien es cierto tiene un sentido negativo respecto a los elementos necesarios para resolver sobre la existencia de responsabilidad administrativa, abre la posibilidad que en un mismo procedimiento, dados los indicios o elementos obtenidos, se pueda citar a otros servidores públicos; v.gr., que con el desahogo de una prueba testifical, se llegue a la determinación que el testigo (siendo servidor público), también pueda ser responsable administrativamente por su vinculación con los hechos o imputaciones formuladas.

Cabe señalar que lo considerado respecto a la fracción I del artículo 21 de la vigente *Ley de Responsabilidades (comentarios 1 al 6)*, se materializa en un documento denominado o conocido como "*Citatorio para Audiencia de Ley*",

---

Tiene por objeto esta institución evitar la pendency de un proceso por tiempo indeterminado. Cfr. DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. Op. Cit. (Nota al pie 2), p. 134.

que cumple con las formalidades de un oficio (escudo oficial, nombre de la dependencia o entidad, unidad administrativa, número, fecha, destinatario, nombre del remitente y firma); mismo que se debe encontrar debidamente fundado y motivado, que en todo caso hace las veces de emplazamiento al *Procedimiento de Determinación de Responsabilidad Administrativa*.

Ahora bien, como se desprende de lo expuesto, este *Procedimiento* al igual que otra clase de procedimientos que se llevan ante Órganos Jurisdiccionales o de Justicia Administrativa, comprende dos grandes etapas: *la instrucción y el juicio*; al respecto el Doctor Cipriano Gómez Lara, en su obra *Derecho Procesal Civil*, señala:

*Es posible establecer que en todo proceso cabe distinguir dos grandes etapas que son: la **instrucción y el juicio**. La instrucción es la primera gran etapa del proceso y el juicio es la segunda y final... La instrucción se divide en tres fases: fase **postulatoria**, fase **probatoria** y fase **preconclusiva** [cita más adelante] tradicionalmente alegatos o conclusiones; a su vez, la fase probatoria se ha subdividido en cuatro momentos que son: el ofrecimiento, la admisión, la preparación y el desahogo de la prueba.<sup>79</sup>*

Así, en el *Procedimiento de Determinación de Responsabilidad Administrativa*, *la instrucción*, específicamente las fases *postulatoria*, *probatoria* y *preconclusiva*, esta dada en las fracciones I, II y primera parte de la III del artículo 21 de la vigente *Ley de Responsabilidades*. Cabe hacer la acotación que si bien es cierto no se prevé expresamente una fase preconclusiva (alegatos o conclusiones), en la práctica es común que las autoridades que instruyen el procedimiento, una vez desahogadas todas las pruebas que se hubiesen admitido conforme a Derecho, conceden al servidor público la oportunidad de formular sus alegatos, con la finalidad de administrar las pruebas con sus argumentos de defensa.

---

<sup>79</sup> GOMEZ LARA, Cipriano. *Derecho Procesal Civil*. Sexta edición, Oxford, México, 1998, pp. 17 y 18.

Ahora bien, la segunda parte de la fracción III del artículo 21 que se comenta, implica la segunda etapa, *el juicio*, ya que refiere la emisión de la resolución correspondiente, en la que se determina la responsabilidad administrativa que deriva en la imposición de alguna sanción administrativa, o en su caso, sobre la inexistencia de responsabilidad administrativa. Precisamente, en el tema inmediato siguiente, haremos algunas consideraciones al respecto.

### 3.5 Resolución administrativa.

Como lo hemos comentado y transcrito, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 63 fracción I y 64 fracción I, numeral 1 del *Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública*, tanto los titulares de los Órganos Internos de Control, como los Titulares de las Áreas de Responsabilidades, adscritos a los primeros, tienen dos facultades expresas: i) Determinar la responsabilidad administrativa, y ii) Imponer las sanciones administrativas.

Retomando parte de lo expuesto (*Vid. Supra*, inciso 3.4, comentario 8, pp. 107 - 108), la segunda parte del primer párrafo de la fracción III del artículo 21 de la vigente *Ley de Responsabilidades*, determina que una vez desahogadas las pruebas que fueren admitidas, se deberá resolver dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes, con posibilidad a ampliarse por otros cuarenta y cinco días hábiles más, *resolución* que dada su naturaleza, es de carácter *administrativo*, ya que impone sanciones de tipo administrativo, misma que puede ser *absolutoria* o de *condena*.

Así dicho con antelación, la **resolución administrativa** es la determinación mediante la cual se sanciona a un servidor público por habersele encontrado infractor de los principios fundamentales y obligaciones que con tal carácter tiene obligación de salvaguardar, o en su caso, se declara la no-existencia de responsabilidad del mismo.

Esta **resolución administrativa** debe cumplir con los requisitos de **fundamentación y motivación** que todo acto de autoridad reviste; **motivada**, por que debe contener las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que la autoridad formuló para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal; **fundada**, entiéndase que se deben expresar los preceptos legales en que se apoya el acto, debiendo existir adecuación entre el motivo y el fundamento expresado, cumpliendo así con los requisitos que señala el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A este respecto, creemos necesario transcribir lo que nuestro Máximo Tribunal ha establecido en la tesis jurisprudencial<sup>80</sup> siguiente:

*Octava Época*

*Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: XV-II, Febrero de 1995*

*Tesis: VI.1o.232 K*

*Página: 189*

**ACTOS DE AUTORIDAD. DEBEN CONSTAR POR ESCRITO Y ESTAR FUNDADOS Y MOTIVADOS.** *Para cumplirse con los requisitos de fundamentación y motivación previstos en el artículo 16 constitucional, es necesario que todo acto de autoridad conste por escrito; en el cual se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso y las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para emitirlo; siendo necesario, además que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, o sea, que en el caso concreto se configuran las hipótesis normativas, para que los obligados estén en aptitud de defenderse en debida forma.*

*PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.*

*Amparo en revisión 244/88. Autobuses San Matías Tlalancaleca, S.A. de C.V. 23 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Eric Roberto Santos Partido. Secretario: Martín Amador Ibarra.*

La **resolución administrativa** reviste el carácter de una **sentencia**, por lo que los requisitos formales son esencialmente los mismos; al respecto, el citado Dr. Cipriano Gómez Lara, señala:

---

<sup>80</sup> Consultable en: (Vidire nota 14).

*La estructura de toda sentencia presenta cuatro grandes secciones o partes: I. El preámbulo; II. Los resultandos; III. Los considerandos; IV. Los puntos resolutivos. El preámbulo debe contener el señalamiento del lugar y de la fecha, del tribunal del que emana la resolución, los nombres de las partes y la identificación del tipo de proceso en que se está dando la sentencia. Los resultandos son consideraciones de tipo histórico-descriptivo en los que se relatan los antecedentes de todo asunto, con referencia a la posición de cada una de las partes, sus afirmaciones, los argumentos que se han esgrimido... Los considerandos son la parte medular de la sentencia... se llega a las conclusiones y a las opiniones del tribunal, como resultado de la confrontación entre las pretensiones y las resistencias y también por medio de la luz que las pruebas hayan arrojado sobre la materia de la controversia. Finalmente, los puntos resolutivos son la parte final de la sentencia en donde se precisa en forma muy concreta si el sentido de la resolución es favorable al actor o al reo; si existe condena y a cuanto monta ésta; además, se precisan los plazos para que se cumpla la propia sentencia; en resumen, en ella se resuelve el asunto.<sup>81</sup> (Negritas nuestras)*

En esencia, podemos decir que toda *resolución administrativa* cuenta con un *preámbulo*, *resultandos*, *considerandos* y *puntos resolutivos*; por lo que en nuestra opinión son muy atinados los comentarios del Dr. Gómez Lara, y se adecuan a la *resolución* en comento.

En este parte cabe hacer la mención, que si en la *resolución administrativa*, se desprende que la conducta del servidor público reviste gravedad que pueda tipificarse como delito, se debe dar parte al Agente del Ministerio Público Federal, para que en su caso, determine si con los actos u omisiones que ahí se describen, se puede ejercer acción penal en contra del servidor público sujeto al *Procedimiento Administrativo*; independientemente de la sanción administrativa o sanciones administrativas que amerite (*Vid. Supra*, inciso 1.2.3.2, pp. 31 - 34).

---

<sup>81</sup> Op. Cit. (Nota al pie 79), p. 185.

### 3.5.1 Las sanciones administrativas.

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su parte conducente preceptúa:

***Artículo 113.-** Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad... las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran... 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... pero que **no podrán exceder de tres tantos** de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados. (Negritas nuestras).*

Por lo que constitucionalmente se prevén como sanciones administrativas la *suspensión, destitución, inhabilitación y sanción económica*; sin perjuicio de las que señalen las leyes sobre responsabilidades administrativas.

Por su parte, el artículo 13 de la vigente *Ley de Responsabilidades*, en su tenor literal señala:

*Las sanciones por falta administrativa consistirán en:*

- I. Amonestación privada o pública;*
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;*
- III. Destitución del puesto;*
- IV. Sanción económica, e*
- V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.*

Es decir, la *Ley de Responsabilidades*, además de considerar las sanciones administrativas que se enuncian en nuestra Constitución, prevé la *amonestación*, a la que da dos caracteres: pública y privada.

Ahora bien, para definir en qué consisten y qué efectos tienen cada una las sanciones administrativas aludidas, retomaremos algunas consideraciones que el autor Sergio Monserrit Ortiz nos da en su obra intitulada *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*,<sup>82</sup> a saber:

### 3.5.1.1 Amonestación privada o pública.

Es una corrección disciplinaria mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función, la imposición obedece a las características de la responsabilidad, en tanto que ésta se considere como leve. Es una medida por la cual se pretende encauzar la conducta del servidor Público en el correcto desempeño de sus funciones.

Las modalidades de *pública o privada*, se refieren a las circunstancias de dejar constancia o no en el expediente laboral que obra en la unidad administrativa de recursos humanos de cada dependencia, en el sentido de que el Servidor Público fue sancionado; así como el hecho de hacerlo de conocimiento de la Secretaría de la Contraloría para que incluya a éste en el registro de Servidores Públicos sancionados.

La *Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público*<sup>83</sup>, emitida por la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación (después Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por sus siglas SECODAM, ahora Secretaría de la Función Pública por sus siglas SFP); establece:

*...es privada la amonestación que realiza la autoridad en forma verbal, sin que deje constancia documental de su imposición por*

---

<sup>82</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*. Porrúa, México, 1999, pp. 152 a 158.

<sup>83</sup> Guía Para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1994, p. 8.

*no considerarlo conveniente, en virtud de la escasa importancia del asunto; en cuanto será pública, cuando la autoridad estime que la responsabilidad incurrida amerite que la amonestación deba quedar por escrito o integrados al expediente que corresponda.*

### **3.5.1.2 Suspensión temporal.**

Ésta es una sanción administrativa mediante la cual el Servidor Público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeña, sin la posibilidad de gozar con los beneficios inherentes a su trabajo como lo son el sueldo y las prestaciones que por el mismo perciba.

Como lo hemos comentado (*Vid. Supra*, inciso 3.3.3, pp. 102 - 103), la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, contempla dos tipos de suspensión, la **suspensión preventiva**, regulada por la fracción V del artículo 21 y la **suspensión** propiamente sanción administrativa.

Ahora bien, esta última enmarcada en el artículo 13 fracción II de la *Ley*, su naturaleza es correctiva y sancionadora y se impone en la *resolución* que se dicte con motivo del *Procedimiento de Determinación de Responsabilidad Administrativa*; sus efectos son similares (más no idénticos) a los de la *suspensión preventiva*, a saber:

- a) El servidor público al que se le aplique no podrá acudir a su centro de trabajo para realizar sus actividades cotidianas encomendadas y para las que fue contratado, pues precisamente queda suspendido.
- b) Esta suspensión no es indefinida como la *suspensión preventiva*, ya que la *Ley* establece que no será menor de tres días ni mayor a un año, es decir, la temporalidad no se puede extender más allá de un año contado a partir de su ejecución, por lo que una vez cumplida, se tiene la certeza jurídica de poder regresar al empleo, cargo o comisión que se venía ocupando.

- c) Igualmente que en la *suspensión preventiva*, cesan los efectos del acto que da origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, entiéndase, el contrato de trabajo, o en su caso, el nombramiento, únicamente por el tiempo respecto del que se haya impuesto, lo que implica que en ese periodo el servidor público no percibirá ingresos ni tendrá derecho a las prestaciones que le correspondan.

### 3.5.1.3 Destitución del puesto.

Esta sanción administrativa, se le impone al Servidor Público responsable y deja sin efecto el nombramiento o contrato con el que se formaliza la relación laboral; el efecto es que el servidor público deja de prestar sus servicios de forma definitiva.

Sobre este tipo de sanción, el artículo 30 de la vigente *Ley de Responsabilidades*, en sus dos primeros párrafos prevé la salvedad siguiente:

***La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y conforme se disponga en la resolución respectiva.***

***Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable. (Negritas nuestras).***

De lo preceptuado, podemos expresar lo siguiente:

- a) Tratándose de servidores públicos de confianza, la ejecución de la suspensión se hará de forma inmediata, conforme lo disponga la *resolución administrativa*.
  
- b) En el caso de los servidores públicos de base, para la ejecución de la suspensión deberá hacerse conforme a las causales de suspensión, cesación o rescisión de la relación de trabajo, conforme a la legislación aplicable, esto es, conforme a la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional*, si se trata de un servidor público de alguna dependencia, o conforme a la *Ley Federal del Trabajo*, si se trata de algún servidor público de alguna Entidad, cuya relación laboral se rija por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional.

Sobre lo aquí expuesto, haremos algunas consideraciones en el Capítulo siguiente del presente estudio (*Vid. Infra*, inciso 4.3, p. 154).

#### **3.5.1.4 Sanción económica.**

Consiste en la obligación a cargo del Servidor Público responsable de pagar a la Hacienda Pública Federal una cantidad líquida, en su equivalencia a salarios mínimos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios o por la obtención indebida de beneficios económicos.

La sanción económica está íntimamente relacionada con la posible responsabilidad civil del servidor público en cuanto al resarcimiento de los daños y perjuicios causados con su actuación, y al efecto la parte final del antes transcrito artículo 113 Constitucional señala:

**Artículo 113.- ...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... pero que **no podrán exceder de tres tantos** de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados. (Negritas nuestras).*

A su vez, los artículos 15 y 30 último párrafo de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, establece:

**Artículo 15.-** *Procede la imposición de **sanciones económicas** cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, **se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios**, las cuales podrán ser de **hasta tres tantos** de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.*

*En **ningún caso la sanción económica** que se imponga **podrá ser menor o igual** al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.*

*El monto de la sanción económica impuesta **se actualizará, para efectos de su pago**, en la forma y términos que establece el **Código Fiscal de la Federación**, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.*

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

**Artículo 30.-** ...

*Las **sanciones económicas** que se impongan **constituirán créditos fiscales** a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables. (Negritas nuestras).*

De la cita de estos preceptos, hacemos las consideraciones siguientes:

- a) Constitucionalmente se prevé la posibilidad de imponer una sanción económica en función del beneficio obtenido o los daños y perjuicios causados, pero la misma no deberá exceder tres tantos la cuantificación de los mismos.

- b) Idéntica premisa se establece en la vigente *Ley de Responsabilidades*, señalando además, que no podrá ser ni menor, ni igual a la cuantificación de los mismos (artículo 15 *Ley de Responsabilidades*).
- c) Esta sanción económica se convierte en crédito fiscal a favor del Erario Federal, consecuentemente, ejecutable mediante procedimiento administrativo de ejecución, conforme al Código Fiscal de la Federación.
- d) Si bien los preceptos citados no lo establecen expresamente, una vez determinada la cuantificación, se convierte a salarios mínimos mensuales, conforme al vigente en el Distrito Federal, además, se prevé la posibilidad que ésta se actualice en términos de las disposiciones del Código Fiscal de la Federación.

Ahora bien por la naturaleza económica de esta sanción es operante aplicarla en la misma resolución, junto a una sanción esencialmente administrativa como lo son la *amonestación, suspensión, destitución o inhabilitación*, v.gr., ***suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo de seis meses, y sanción económica por el equivalente a veinte veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al momento de su pago.***

Sobre la imposición de esta sanción, también expondremos algunas consideraciones en el Capítulo inmediato siguiente del presente estudio (*Vid. Infra*, inciso 4.2.2, pp. 149 –152).

#### **3.5.1.5 Inhabilitación temporal.**

Consiste en la privación temporal que se impone al servidor público para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno.

Al respecto, los artículos 13 fracción V, segundo y tercer párrafo, preceptúan:

*Las sanciones por falta administrativa consistirán en:*

...  
**V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.**

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

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

De este precepto, se coligen las situaciones siguientes:

- a) Que la inhabilitación extiende sus efectos al grado de no permitir desempeñar ningún cargo dentro del servicio público, lo que queda así registrado como lo señala el artículo 24 relacionado con el 40, ambos de la *Ley de Responsabilidades*<sup>84</sup>; al respecto, en la Secretaría de la Función Pública existe un Registro de Servidores Públicos Sancionados, que inclusive es consultable en la página Web<sup>85</sup> de dicha Dependencia; empero, dada la falta de coordinación en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) tal inhabilitación puede no resultar un

---

<sup>84</sup> La *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, señala: "**Artículo 24.-** ... Las sanciones impuestas se asentarán en el registro a que se refiere el artículo 40 de la Ley". "**Artículo 40.-** La Secretaría llevará un registro de servidores públicos, el cual tendrá el carácter de público... La Secretaría expedirá las normas para la operación del registro y las constancias de sanciones, en todo caso la de inhabilitación, así como de no existencia de estas sanciones, que acrediten la situación específica de las personas que, en su caso, las requieran. Las dependencias y entidades invariablemente obtendrán la constancia de no inhabilitación de quienes pretendan ingresar al servicio público, previo al nombramiento o contratación respectivos. Dichas constancias podrán obtenerse del sistema electrónico que establezca la Secretaría". Lex Cit. (Nota al pie 26).

<sup>85</sup> Consultable en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index1.html>

inconveniente para que un servidor público inhabilitado pudiera prestar sus servicios en algún órgano de gobierno estatal o municipal.

- b) La inhabilitación se puede imponer aunque no se haya obtenido un beneficio o lucro, o no se haya causado un daño o perjuicio, con la restricción que no será menor de seis meses ni mayor de un año.
- c) Si se determinó la existencia de un beneficio o lucro, o se causaron daños o perjuicios, pero que el monto no exceda de doscientas veces el salario mínimo general mensual del Distrito Federal, la inhabilitación será de más de un año, pero menos de diez años.
- d) Si el beneficio o lucro, daño o perjuicio excede de las doscientas veces el salario mínimo general mensual del Distrito Federal, la inhabilitación será de más de diez años y hasta veinte años.
- e) En conclusión, la inhabilitación es temporal y no podrá ser menor de seis meses ni mayor de veinte años, según el supuesto legal aplicable al caso concreto; además, se prevé la posibilidad de aplicarla por más de diez y hasta veinte años, cuando se trate de infracciones graves, lo que se entiende que es totalmente independiente a que sí se impone o no sanción económica, es decir, guardando autonomía al beneficio o lucro, daño o perjuicio.

Por la naturaleza de esta sanción, es procedente aplicarla junto con la destitución del puesto, lo cual resulta conveniente, ya que primeramente se tendría que separar al servidor público del empleo, cargo o comisión mediante la destitución, para posteriormente inhabilitarlo, es decir, impedirle que trabaje en el servicio público; asimismo, resulta aplicable junto con una sanción económica, por las razones antes apuntadas, v.gr., ***destitución del puesto e inhabilitación temporal por el término de un año para desempeñar empleos,***

cargos o comisiones en el servicio público y **sanción económica** por el equivalente a veinte veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al momento de su pago.

### 3.6 Medios de impugnación.

Invariablemente, todos los sistemas jurídicos en su estructura prevén medios de impugnación; la doctrina ha determinado que los hay tanto ordinarios como extraordinarios,<sup>86</sup> asimismo, dependiendo de quien conozca de los mismos, lo pueden ser verticales u horizontales; por lo que el *Procedimiento de Determinación de Responsabilidad Administrativa* no es la excepción, ya que de no preverlos, se dejaría en estado de indefensión al servidor público considerado responsable en una *resolución administrativa*, por lo cual, analizaremos los medios de defensa que se tienen para combatir la imposición de sanciones administrativas.

Entre los medios ordinarios de impugnación tenemos el recurso de revocación y acudir ante el *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, los cuales su interposición es optativa para el servidor público, ya que el artículo 25 de la *Ley de Responsabilidades*, señala:

*Artículo 25.- Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, **podrán optar** entre interponer el **recurso de revocación** o **impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.***

*Las resoluciones que se dicten en el **recurso de revocación serán también impugnables** ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. (Negritas nuestras).*

En forma particular en los dos incisos subsecuentes haremos referencia a dichos medios de impugnación.

---

<sup>86</sup> Op. Cit. (Nota al pie 79), p. 78.

### 3.6.1 Recurso de revocación.

El recurso de revocación, en consideración a la clasificación de tipo doctrinal que hemos aludido, resulta ser un medio de impugnación ordinario, por que esta regulado por la misma *Ley* de la que emana la determinación a combatir, además, resulta ser de tipo horizontal, porque se promueve y se resuelve ante la misma autoridad que emitió la *resolución administrativa*.

Se regula en los artículos 26 y 27 de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos* en sus artículos 26 y 27, los cuales nos permitimos transcribir para su pronta referencia,

**Artículo 26.-** *El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.*

*La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:*

- I. *Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;*
- II. *La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y*
- III. *Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.*

**Artículo 27.-** *La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:*

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

Al respecto, procedemos a realizar los comentarios siguientes:

- a) El término para la interposición de este recurso es de quince días hábiles;
- b) Se interpone ante la misma autoridad y por escrito, pues se insiste, es de tipo horizontal; en el ocurso con el que se presenta, si bien no se establece expresamente, se deben cubrir las formalidades esenciales que requiere todo recurso, como lo son los datos de identificación del expediente, la autoridad ante la que se presenta, el nombre del promovente – impugnante, domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos, personas autorizadas para imponerse en autos, firmado, y en general, tomando como base las disposiciones del *Código Federal de Procedimientos Civiles*, aplicable por remisión expresa que se hace en el artículo 47 de la vigente *Ley de Responsabilidades*.<sup>87</sup> Asimismo, la parte sustancial se hará consistir en la expresión de los agravios que se le causan al servidor público recurrente con la *resolución administrativa* que se pretende combatir.

---

<sup>87</sup> Videre, nota al pie número 77.

- c) En el mismo escrito, se deberá establecer un capítulo que describa las pruebas que se ofrecen, las cuales deberán estar ajustadas conforme a derecho, por lo que a este respecto igualmente se aplica supletoriamente el Código Adjetivo en cita.
- d) Una vez que el recurso es presentado, la autoridad acuerda sobre su admisibilidad, en su caso, desechamiento; cabe señalar, que en los artículos 63 fracción III y 64 fracción I numeral 3, del *Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública*, para el conocimiento de este recurso, se otorgan facultades concurrentes tanto para los titulares de los Órganos Internos de Control, como los titulares de las Áreas de Responsabilidades; así tenemos:

**Artículo 63.- Los titulares de los órganos internos de control tendrán,... las siguientes facultades:**

...

- III. *Dictar las resoluciones en los **recursos de revocación** que interpongan los servidores públicos,... que emitan los titulares de las áreas de responsabilidades;*

**Artículo 64.- Los titulares de las áreas de responsabilidades,... tendrán las siguientes facultades:**

- I. *Los titulares de las áreas de Responsabilidades:*

*3. Dictar las resoluciones en los **recursos de revocación** interpuestos por los servidores públicos respecto de la imposición de sanciones administrativas,...  
(Negritas nuestras)*

- e) Asimismo, se acordara sobre la admisibilidad o desechamiento de las pruebas ofrecidas, en función que se encuentren ajustadas conforme a derecho, o aquellas que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos, entendiéndose, que no guarden relación con los mismos.

- f) Una vez que se desahogan las pruebas, en un plazo de treinta días hábiles se emitirá una *resolución (administrativa)*, la cual se deberá notificar al promovente en setenta y dos horas, empero, sucede lo mismo que con la notificación de la *resolución administrativa* que prevé la ya comentada fracción III del artículo 21 de la *Ley de Responsabilidades*, (*Vid. Supra*, inciso 3.4, comentario 8, pp. 107 - 108), tal disposición es ineficaz, ya que no se señala sanción alguna en caso de que no se notifique en dicho plazo.
- g) Específicamente en el artículo 27 se considera la posibilidad de solicitar la suspensión de la ejecución que se recurre, de cuyos requisitos exponemos: si se trata de sanción económica, se deberá exhibir garantía conforme al Código Fiscal de la Federación, pues como lo hemos señalado (*Vid. Supra*, inciso 3.5.1.4, pp. 118 - 120), la sanción económica se convierte en crédito fiscal; para las demás sanciones, se requieren requisitos no excluyentes, pues se deben cumplir los tres preceptuados: i) que se admita el recurso; ii) que se produzcan daños de difícil reparación (más no imposible), y iii) que con la suspensión no se consumen los actos u omisiones irregulares o se causen perjuicios al interés social o al servicio público.

En nuestra opinión, este recurso no resulta del todo eficaz, ya que como se interpone ante la misma autoridad que emitió el acto, por lo general confirman la primigenia determinación, ya que de lo contrario, para la autoridad resultaría hasta cierto punto contradictorio emitir otra resolución que refute aquélla.

### **3.6.2 Juicio de nulidad.**

Continuado con nuestra clasificación doctrinaria, el juicio de nulidad es un medio de impugnación ordinario, porque también lo prevé la misma *Ley de Responsabilidades*, pero es de tipo vertical, porque se promueve y se resuelve

ante un Órgano Jurisdiccional, distinto a la autoridad que emite el acto, es decir, el asunto en cuestión se sustrae de la esfera de competencia de los Órganos Internos de Control, para presentarse ante el *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*.

Al respecto, como lo comentamos (*Vid. Supra*, inciso 3.6 p. 123), es optativo para el servidor público presentar *recurso de revocación*, o acudir ante el *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*; a este respecto, los artículos 28 y 29 de la *Ley de Responsabilidades*, instituyen:

**Artículo 28.-** *En los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnen las resoluciones administrativas dictadas conforme a la Ley, las sentencias firmes que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. En el caso de ser revocada o de que la modificación así lo disponga, se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.*

*El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá otorgar la suspensión cumpliendo los requisitos a que se refiere el Artículo anterior.*

**No procederá la suspensión** de la ejecución de las resoluciones administrativas que se impugnen mediante la interposición del recurso o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en **tratándose de infracciones graves o casos de reincidencia.**

**Artículo 29.-** *Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán ser impugnadas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, según corresponda. (Negritas nuestras).*

Ahora bien, nos permitimos exteriorizar los comentarios siguientes:

- a) Se podrá impugnar ante el *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, a través del denominado *juicio de nulidad*, cuyo marco regulatorio lo encontramos en el Título Sexto del *Código Fiscal de la Federación*,<sup>88</sup> denominado “*Del Juicio Contencioso Administrativo*”.
- b) Al resultar este Tribunal un Órgano Jurisdiccional de anulación, el efecto de la *Sentencia* que se pronuncie será revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada, esto es, con el propósito que se emita otra por parte de la autoridad demandada.
- c) En el caso que la *resolución administrativa* se revoque, en su caso se modifique y así se disponga, se deberá restituir al servidor público en el goce de los derechos que hubiese sido privado. A este respecto el artículo 239 del *Código Fiscal de la Federación* preceptúa:

**Artículo 239.-** *La sentencia definitiva podrá:*

- I. *Reconocer la **validez** de la resolución impugnada.*
  - II. *Declarar la **nulidad** de la resolución impugnada.*
  - III. *Declarar la **nulidad** de la resolución impugnada **para determinados efectos**, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.*
  - IV. *Declarar la **existencia de un derecho subjetivo** y condenar al **cumplimiento de una obligación**, así como declarar la **nulidad** de la resolución impugnada. (**Negritas nuestras**).*
- d) Luego entonces, la *Sentencia* que se pronuncie en el juicio de nulidad podrá tener los efectos siguientes: i) Reconocer la validez (legalidad) de la resolución administrativa que se combate; ii) Declarar la nulidad (lisa y llana) de dicha resolución, esto es, de las sanciones administrativas impuestas; iii) declarar la nulidad pero para ciertos efectos, como que se reponga el procedimiento; iv) declarar la existencia de un derecho

---

<sup>88</sup> Código Fiscal de la Federación, <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>

subjetivo o una obligación, así como la nulidad del acto recurrido (lisa y llanamente), como lo es la restitución de los derechos de los que el servidor público hubiese sido privado.

- e) La *Ley de Responsabilidades*, instituye que el *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa* podrá conceder la suspensión del acto que se reclama y señala en qué casos no procederá, sin embargo, tal disposición la consideramos exorbitante, porque el artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación, prevé los requisitos para conceder la suspensión del acto reclamado en el juicio contencioso administrativo.
- f) Se establece que las *Sentencias* que dicte dicho *Tribunal* podrán ser impugnadas por las autoridades que emitan la *resolución administrativa* que se combate, el medio para hacerlo es a través de un *recurso de revisión* conforme lo dispone el artículo 248 del *Código Fiscal de la Federación*; empero, también pueden ser recurridas por el servidor público al que no le beneficie, mediante la interposición del amparo directo, lo cual esta así considerado en el artículo 249 del mismo *Código*.<sup>89</sup>

Lo que se dilucida a través del juicio de nulidad, es la legalidad de la resolución administrativa que se impugna, para lo cual el artículo 238 del *Código Fiscal de la Federación* instituye claras causales, a saber:

**Artículo 238.-** Se declarará que **una resolución administrativa es ilegal** cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

---

<sup>89</sup> *Código Fiscal de la Federación. "Artículo 248.- Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad... interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente". "Artículo 249.- Si el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo".* Lex Cit. Idem.

- I. **Incompetencia** del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- II. **Omisión de los requisitos formales** exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la **ausencia de fundamentación o motivación**, en su caso.
- III. **Vicios del procedimiento** que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
- IV. Si los **hechos** que la motivaron **no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada**, o bien si se dictó en **contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas**.
- V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales **no corresponda a los fines** para los cuales la ley confiera dichas facultades. **(Negritas nuestras)**.

En su caso, en un juicio de nulidad se deberá verificar si se actualizan o no estas causales, ya que de ello dependerá si se decreta la nulidad del acto que se combate o se declara su validez legal.

No queremos pasar por alto en este apartado, el término para la interposición del juicio de nulidad, así como los requisitos formales que debe revestir la demanda que constituye la interposición del juicio de nulidad, por lo que los artículos 297 y 208 del *Código Fiscal de la Federación*, los contempla:

**Artículo 207.-** La demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional competente, **dentro de los cuarenta y cinco días** siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada. **(Negritas nuestras)**

**Artículo 208.-** La demanda deberá indicar:

- I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.
- II. La resolución que se impugna.

- III. *La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.*
- IV. *Los hechos que den motivo a la demanda.*
- V. *Las pruebas que ofrezca. En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.*
- VI. *Los conceptos de impugnación.*
- VII. *El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.*
- VIII. *Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.*

Al respecto, podemos comentar que dichos requisitos resultan similares a los que se establecen en la *Ley de Amparo*.

### **3.6.3 Juicio de amparo.**

Si bien para algunos el juicio de amparo no es considerado un medio de impugnación, sino un juicio constitucional independiente, nosotros compartimos la opinión que está considerado dentro de los medios de impugnación extraordinarios, específicamente en el *Procedimiento* en estudio, ya que la *Ley de Responsabilidades* no hace referencia al mismo; y dada la posición que guarda respecto a dicho *Procedimiento*, se puede decir que también es de tipo vertical.

Ahora, para identificar que clase de amparo (directo o indirecto), es el que se tiene que interponer para el caso que se pretende recurrir la *resolución administrativa*, es conveniente que verifiquemos lo que establece el artículo 114 fracción II de la *Ley de Amparo*.<sup>90</sup>

**Artículo 114.-** *El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:*

...

---

<sup>90</sup> *Ley de Amparo*, <http://www.diputados.gob.mx/levinfo/>

**II.-Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.**

*En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un **procedimiento seguido en forma de juicio**, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia. (Negritas nuestras).*

Al respecto, se estima conveniente destacar algunas consideraciones que el Dr. Carlos Arellano García,<sup>91</sup> realiza en una de sus obras, intitulada *Práctica Forense del Juicio de Amparo*:

- a) Entendemos por tribunales judiciales los que pertenecen al Poder Judicial de la Federación o al Poder Judicial de alguna de las entidades federativas;
- b) Los tribunales judiciales resuelven materias civil, mercantil, penal;
- c) Existen tribunales no judiciales, que pertenecen al Poder Ejecutivo y que son administrativos o del trabajo;
- d) Los tribunales administrativos pueden resolver asuntos fiscales o administrativos;
- e) Los tribunales de trabajo resuelven los conflictos suscitados entre trabajadores y patrones, así como los conflictos Intergremiales;
- f) Los tribunales administrativos pueden ser federales o locales. Los tribunales del trabajo sólo pueden ser federales por ser federal la

---

<sup>91</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Práctica Forense de Amparo*. Décima cuarta edición. Porrúa, México, 2001, pp. 227 y 228.

materia, pero sin embargo, existen Juntas Federales y Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje;

De los anteriores comentarios se deduce: si el acto proviene de autoridades diferentes a las mencionadas en los incisos que anteceden, es *procedente el amparo indirecto*; por lo que para el supuesto en estudio, si el acto que se reclama se hace consistir en una *resolución administrativa* que emite un Órgano Interno de Control, ya sea por su Titular o por su Titular del Área de Responsabilidades, debe ser recurrida mediante *amparo indirecto*, que por la materia, correspondería a la administrativa, sin soslayar al *recurso de revocación*, ni el *juicio de nulidad*.

Los requisitos para la interposición de la demanda los encontramos en el artículo 116 de la *Ley de Amparo*, mismos que citamos para su pronta referencia:

**Artículo 116.-** *La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:*

- I. *El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;*
- II. *El nombre y domicilio del tercero perjudicado;*
- III. *La autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes;*
- IV. *La ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;*
- V. *Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1o. de esta ley;*
- VI. *Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1o. de esta Ley, deberá precisarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida*

*por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida.*

Asimismo, el término genérico para su interposición lo establece el artículo 21 de la *Ley de Amparo*, que en su tenor literal dice:

***Artículo 21.-*** *El término para la interposición de la demanda de amparo será de **quince días**. Dicho término se contará desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos.*

Por último, es conveniente señalar el objeto de la sentencia que concede el amparo, para lo cual nos remitimos al artículo 80 de la *Ley de Amparo*, que en su tenor literal señala:

***Artículo 80.-*** *La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto **restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación**, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será **obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exige**. (Negritas nuestras).*

No resulta objeto del presente estudio la materia de amparo, por lo que no profundizaremos en sus detalles, no obstante, consideramos conveniente hacer la distinción siguiente: en un *juicio de nulidad* se dilucida la legalidad de la resolución administrativa que se impugna; en el caso del *juicio de amparo*, lo que se determinará será la constitucionalidad del acto en función de las garantías individuales que pudieran haber sido violadas. Bajo estas premisas, se puede ponderar cuál de los dos medios de impugnación pudiera resultar el

más apropiado para combatir el acto que se hace consistir en una *resolución administrativa*, a través de la cual se imponen sanciones de tipo administrativo.

## CAPÍTULO IV

# LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO Y SU REPERCUSIÓN POR LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

*SUMARIO: 4.1 Los derechos laborales adquiridos de los servidores públicos. 4.2 Los tipos de sanciones administrativas, sus formas de imposición, ejecución y prescripción. 4.2.1 Elementos de valoración para la imposición de las sanciones administrativas. 4.2.2 Formas de imposición y ejecución de las sanciones administrativas. 4.2.3 Los plazos de prescripción para la imposición de las sanciones administrativas. 4.3 La suspensión, destitución del puesto e inhabilitación y su repercusión en la relación laboral. 4.3.1 La suspensión y su repercusión en la relación laboral. 4.3.2 La destitución y su repercusión en la relación laboral. 4.3.4 La ejecución de la suspensión y destitución de los servidores públicos de base (sindicalizados). 4.3.4.1 La suspensión del puesto (sanción administrativa) y la suspensión temporal (laboral). 4.3.4.2 La destitución del puesto (sanción administrativa) y el cese del nombramiento o contrato (laboral). 4.4 La ejecución inmediata de la resolución administrativa y su afectación en los derechos laborales de los servidores públicos. 4.5 La suspensión temporal del artículo 21 fracción V de la vigente Ley de Responsabilidades y su impacto en la relación laboral del servidor público. 4.6 La impugnación en materia administrativa y su convergencia con el juicio laboral. 4.7 Análisis de un caso concreto. 4.8 Análisis teórico pro-positivo.*

### **4.1 Los derechos laborales adquiridos de los servidores públicos.**

En el Capítulo I del presente estudio, específicamente en el inciso 1.1.9 establecimos de una forma sintetizada los derechos y obligaciones de las partes en la relación jurídica de los trabajadores al servicio del Estado, con el propio Estado, en su calidad de patrón.

Para los efectos de análisis en el presente Capítulo, por la convergencia existente entre el sujeto denominado trabajador al servicio del Estado, quien a su vez tiene la investidura de servidor público, en este tema procederemos a enunciar los derechos laborales que se adquieren con motivo del empleo, cargo o comisión desempeñado por el servidor público, para lo cual tomaremos como base las definiciones expuestas en el aludido inciso 1.1.9 de este estudio.

En primer término, consideramos pertinente destacar qué entendemos por *derechos laborales*, para lo cual es conveniente remitirnos al inciso 1.1.8 (*Vid. Supra*, p. 12), en el que damos la definición de *Condiciones Generales de Trabajo*, de la que reproducimos:

*...los principios de que el derecho del trabajo es un complejo normativo de contenidos mínimos en beneficio de los trabajadores,... [Señala en el párrafo siguiente] Las disposiciones rectoras de esta figura comprende por tanto, la **jornada de trabajo**, incluyendo sus limitaciones; los **días de descanso y vacaciones**; los **principios que regulan el salario**; los que rigen la participación de los trabajadores en la empresa; los **derechos y obligaciones recíprocas entre los trabajadores y el patrón**, así como las demás prestaciones y servicios que se reconozcan.<sup>92</sup> (Negritas nuestras).*

Ahora bien, los derechos laborales que a continuación se exponen, (entiéndase disposiciones normativas de contenidos mínimos en beneficio de los trabajadores), son los que corresponden a los servidores públicos – trabajadores de base, ya que son tomados del artículo 123 apartado B) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la *Ley Federal de los Trabajadores del Estado, Reglamentaria del Apartado “B” del Artículo 123 Constitucional* (LFTSE), sin que esto sea un inconveniente para que algunos de ellos se hagan extensivos a los trabajadores de confianza, obvio, en su justa dimensión y en atención a la naturaleza de la relación laboral.

Así tenemos:

- 1) Que los derechos laborales son irrenunciables (artículo 10 LFTSE).
- 2) Derecho al salario igual por trabajo igual (artículo 123, apartado B), fracción V, Constitucional).

---

<sup>92</sup> *Vidire*, nota al pie 15.

- 3) Derecho de preferencia a trabajadores de nacionalidad mexicana (artículo 9 LFTSE).
- 4) Derecho a una jornada diurna de ocho horas, nocturna de siete horas y mixta de siete horas y media (artículos 21 a 23 LFTSE).
- 5) Derecho al pago de horas extras en un ciento por ciento más, sin que excedan de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas (artículo 26 LFTSE, relacionado con el artículo 123, apartado B), fracción I) Constitucional).
- 6) Derecho a dos días de descanso a la semana, con goce de salario íntegro (Acuerdo Presidencial DOF 28 de diciembre de 1972).
- 7) Derecho de las mujeres embarazadas a disfrutar de un mes de descanso antes de la fecha aproximada de parto y otros dos meses después del mismo (con goce de sueldo); durante la lactancia tendrán derecho a dos descansos extraordinarios por día de media hora cada uno para amamantar a sus hijos (artículo 28 LFTSE).
- 8) Derecho a días de descanso obligatorio con goce de sueldo (artículo 29 LFTSE).
- 9) Derecho a veinte días de vacaciones por año (con goce de sueldo), diez días por cada seis meses de servicio (artículo 30 LFTSE).
- 10) Derecho a una prima vacacional del treinta por ciento sobre sueldo presupuestal que corresponda a los periodos de vacaciones (artículo 40 párrafo tercero LFTSE).

- 11) Derecho a una prima dominical del veinticinco por ciento sobre el sueldo presupuestal, cuando se trabaje los días domingos (artículo 40 párrafo segundo LFTSE).
- 12) Derecho al incremento salarial (artículo 32 párrafo segundo LFTSE).
- 13) Derecho a la no disminución de los salarios durante la vigencia de los mismos (artículo 123, apartado B), fracción IV Constitucional).
- 14) Derecho al pago del salario en el lugar que se presenten los servicios, en moneda de curso legal o en cheque (artículo 37 LFTSE).
- 15) Derecho al pago del quinquenio que se hace consistir en una prima complementaria por cada cinco años de servicios prestados hasta llegar a veinticinco años (artículo 34 párrafo segundo LFTSE).
- 16) Derecho a la inembargabilidad del salario, salvo los casos del artículo 38 de la LFTSE.
- 17) Derecho a la capacitación (artículos 123, apartado B), fracción VII Constitucional, relacionado con el artículo 43 fracción VI apartado f) LFTSE).
- 18) Derecho al pago de aguinaldo por el equivalente a cuando menos cuarenta días de salario sin deducción (artículos 42 bis LFTSE).
- 19) Derecho a la revisión cada tres años de las Condiciones Generales de Trabajo, tomando la opinión del sindicato (artículo 87 LFTSE).
- 20) Derecho al escalafón (ascensos) en igualdad de condiciones (artículo 123, apartado B), fracción VIII Constitucional).

- 21) Derecho a la asociación de los trabajadores en defensa de intereses comunes (artículo 123, apartado B), fracción X Constitucional).
- 22) Derecho a la inamovilidad salvo por causa justificada en los términos que fije la Ley (artículo 123, apartado B), fracción IX Constitucional).
- 23) Derecho al otorgamiento de otra plaza equivalente o indemnización en el caso de supresión de plazas (artículo 123, apartado B), fracción IX Constitucional).
- 24) Derecho a prestar el trabajo en adecuadas condiciones de seguridad e higiene (artículo 43 fracción II LFTSE).
- 25) Derecho a la reinstalación, en su caso indemnización y pago de salarios caídos y demás conceptos a los que se tenga derecho, cuando exista condena en laudo ejecutoriado (artículo 43 fracciones III y IV LFTSE).
- 26) Derecho a que se le proporcionen los útiles, instrumentos y materiales para la ejecución del trabajo (artículo 43 fracción V LFTSE).
- 27) Derecho a la atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria; indemnización por accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad (artículo 43 fracción VI apartados a) y b) LFTSE).
- 28) Derecho a la jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte (artículo 43 fracción VI apartado c) LFTSE).

- 29) Derecho de asistencia médica y medicinas para los familiares del trabajador (artículos 43 fracción VI apartado d) LFTSE).
- 30) Derecho al uso y disfrute de centros vacacionales y de recuperación, guarderías infantiles y tiendas económicas (artículos 43 fracción VI apartado e) LFTSE).
- 31) Derecho al arrendamiento o compra de habitaciones baratas (artículos 43 fracción VI apartado g) LFTSE).
- 32) Derecho al financiamiento para la adquisición de inmuebles en propiedad o condominio; construir, reparar, mejorar y pago de pasivos (artículos 43 fracción VI apartado h) LFTSE).
- 33) Derecho a la obtención de licencias sin menoscabo de los derechos de antigüedad, bajo los supuestos del artículo 43 fracción VIII de la LFTSE.
- 34) Derecho al pago de gastos de viaje y menaje de casa cuando se ordene el traslado por cambio de adscripción, que incluye al cónyuge y familiares en línea recta ascendente o descendente (artículo 16 LFTSE).

En este apartado podemos concluir, que algunos de los derechos laborales de los trabajadores del Estado, implican un beneficio de contenido económico, algunos de forma directa (v.gr., salario, pago de horas extras, aguinaldo, días de descanso y vacaciones con goce de sueldo, prima vacacional, incrementos salariales, etc.), y otros indirectamente (capacitación, ascensos, inamovilidad, atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, etc.)

## **4.2 Los tipos de sanciones administrativas, sus formas de imposición, ejecución y prescripción.**

Hemos considerado en el Capítulo que antecede lo inherente a los tipos de sanciones administrativas (*Vid. Supra*, inciso 3.5.1, pp. 114 - 123), mismas que se imponen al amparo de La *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, exponiendo algunas definiciones a ese respecto.

Ahora bien, por razón de la vinculación que se pretende hacer en el presente Capítulo con respecto a los derechos laborales de los trabajadores – servidores públicos, en primera instancia procederemos a señalar los elementos que se deben valorar para la imposición de sanciones administrativas (las que ya han sido definidas), para posteriormente enunciar las formas como se imponen, así como se ejecutan.

### **4.2.1 Elementos de valoración para la imposición de las sanciones administrativas.**

En la vigente *Ley de Responsabilidades*, en las 6 fracciones del artículo 14, se exponen de una forma genérica, los elementos que se deben considerar para la imposición de sanciones administrativas, lo cual se lleva a cabo en la parte considerativa de la *resolución administrativa* en la que se decreta sobre la existencia o no de la responsabilidad administrativa del servidor público; las hipótesis normativas a saber son:

**Artículo 14.-** *Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:*

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

- II. Las **circunstancias socioeconómicas** del servidor público;
- III. El **nivel jerárquico** y los **antecedentes** del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;
- IV. Las **condiciones exteriores** y los **medios de ejecución**;
- V. La **reincidencia** en el incumplimiento de obligaciones, y
- VI. El **monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio** derivado del incumplimiento de obligaciones.

*Para los efectos de la Ley, se considerará **reincidente** al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, **incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.** (Negritas nuestras).*

De estos supuestos normativos, nos permitimos hacer los comentarios siguientes:

- a) En nuestra opinión, la determinación de la *gravedad de la responsabilidad* resulta ser un término demasiado subjetivo, ya que para calificar la gravedad se deben de tener parámetros de comparación, es decir, qué conducta puede ser considerada como levisima o leve, con respecto a la que podría considerarse como grave o gravísima, lo que puede diferir en función del criterio de aplicación por parte de la autoridad que conozca del *Procedimiento*. Ahora bien, el artículo 13 antepenúltimo párrafo de la *Ley de Responsabilidades*, señala: “*En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley*”.

A este respecto, tomando como base las modalidades de las obligaciones consideradas en el Derecho Civil Mexicano<sup>93</sup>,

---

<sup>93</sup> El autor Rafael Rojina Villegas en su compendio de Derecho Civil, en el tomo referente a la Teoría General de las Obligaciones, bajo el tema la obligación, expresa: “*Hay una gran variedad de definiciones en donde encontramos siempre como elementos constantes, primero: la relación jurídica entre acreedor y deudor y segundo, el objeto de esta relación jurídica, consistente en dar, hacer o no hacer...* [explica más adelante] *...esto es lo que ocurre, desde luego, en todas las obligaciones de dar, que siempre son valorizables pecuniariamente, pero que en las obligaciones*

particularmente en lo referente a las *obligaciones de dar, hacer y no hacer*, procedemos a circunscribir las citadas fracciones bajo estas modalidades.

Las fracciones inmediatas aludidas, en esencia refieren:

- i) **Obligación de no hacer.**- Abstenerse de ejercer funciones al haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado u otra causa legal (fracción VIII).
- ii) **Obligación de no hacer.**- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado (fracción X).
- iii) **Obligación de no hacer.**- Excusarse de intervenir en asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios en los que puede resultar un beneficio para él, su cónyuge, parientes consanguíneos, por afinidad hasta el 4o. grado, civiles o terceros con los que tenga interés en común o con socios o sociedades de las que haya formado parte él o las personas mencionadas (fracción XI).
- iv) **Obligación de no hacer.**- Abstenerse durante su ejercicio de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles, donaciones, servicios; empleos, cargos o comisiones para las personas mencionadas. Aplicable hasta un año después de retirado del empleo cargo o comisión (fracción XII).

---

*de hacer o no hacer, existen prestaciones o abstenciones patrimoniales o bien, prestaciones y abstenciones de carácter moral o espiritual. Basta con que impliquen una satisfacción para el acreedor a efecto de que éste tenga interés jurídico en exigir el hecho o la abstención. (Negritas nuestras).* ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Compendio de Derecho Civil. Teoría General de las Obligaciones.* Vigésimo tercera edición. Porrúa, México, 2000. p. 4

- v) **Obligación de no hacer.-** No obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones que el Estado otorga por el desempeño de su función, para él o para las personas mencionadas (fracción XIII).
  
- vi) **Obligación de no hacer.-** Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión de contrato de cualquier servidor público cuando tenga interés personal, familiar o de negocios o que pueda derivar en ventaja (fracción XIV).
  
- vii) **Obligación de hacer.-** Proporcionar de forma oportuna y verazmente la información solicitada por instituciones que legalmente les compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos (fracción XIX).
  
- viii) **Obligación de no hacer.-** Abstenerse de aprovechar la posición en que se encuentre para que otro servidor público efectúe, retrase u omita algún acto de su competencia que le reporte cualquier beneficio (fracción XXII).
  
- ix) **Obligación de no hacer.-** Abstenerse de adquirir bienes inmuebles que pudieran incrementar su valor, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento (fracción XXIII).

Si la conducta del servidor público se adecua a cualquiera de los supuestos antes transcritos, indiscutiblemente se tendrá que considerar como grave la conducta desplegada por el servidor público, lo que puede

implicar la diferencia entre imponer una suspensión del empleo, cargo o comisión, con respecto a una destitución del puesto o inclusive inhabilitación.

- b) Por lo que se refiere a las circunstancias socioeconómicas del servidor público, en nuestra opinión pueden tener dos sentidos: i) si la condición económica – social del infractor es precaria, presuntamente fue el motivo que lo llevó a cometer la conducta indebida; ii) si dicha condición se encuentra en el otro extremo, es decir, el infractor tiene una condición económica – social opulenta, que quizá no corresponda a su nivel de ingresos, también, presuntamente pudiera coadyuvar con la valoración que se haga. Al igual que en el caso de la gravedad, intervienen elementos del todo subjetivo, por parte de la autoridad sancionadora.
- c) El nivel jerárquico y antecedentes del infractor, como lo es la antigüedad en el servicio público, pudieran ser determinantes al momento de valorar el tipo de sanción administrativa a imponer; desde nuestro punto de vista también podría tener dos sentidos: i) si el servidor público tiene poca experiencia y la conducta infractora lo fue más culposa que dolosa, pudiera ser atenuante para la determinación de la sanción; ii) si por el contrario, el servidor público tiene una amplia experiencia dada la antigüedad que presente en el servicio público, pudiera ser esto más agravante que si tuviera poca. Asimismo, se deberán tomar en consideración los antecedentes del infractor, ya sea en su beneficio o en su perjuicio. Nuevamente, nos encontramos frente a un juicio de valor subjetivo por parte de la autoridad impositora. Cabe señalar que estos elementos de valoración, indiscutiblemente se encuentran relacionados con la situación laboral del servidor público.
- d) Las condiciones exteriores y los medios de ejecución, su valoración es de utilidad, ya que lo es en función del contexto bajo el cual se ejecutó o

se dejó de ejecutar (omisión), la conducta considerada como indebida, lo que se encuentra vinculado con los medios que se utilizaron para llevarla a cabo, que como lo hemos manifestado, pudiera resultar en agravante o atenuante al momento de determinar qué tipo de sanción será la que se impondrá.

- e) La reincidencia es un elemento determinante para establecer el tipo de sanción a imponer, ya que el criterio que se sigue por parte de las autoridades en la materia, es que si en un pasado, en otro *Procedimiento de Determinación de Responsabilidad Administrativa*, por distintos hechos, tuvo como consecuencia la imposición de una sanción administrativa, en el subsiguiente, la sanción no será menor o igual (según su naturaleza), a la ya impuesta, v.gr., si el infractor en un pasado ya se hizo acreedor a una amonestación pública, y lo vuelven a sujetar a otro *Procedimiento* por otros hechos y en otro momento, no se le impondrá amonestación privada (menor), ni amonestación pública (igual), lo conducente sería la suspensión del empleo, cargo o comisión. Inclusive, la parte final del artículo 14 que se comenta, define cuándo se considera reincidente el servidor público.<sup>94</sup>
- f) Por último, también deberá valorarse el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio causado, lo cual se encuentra vinculado con el tipo de sanción a imponer, v.gr., no es lo mismo un daño causado por mil que por diez mil.

Podemos concluir, que en la valoración de estos elementos, indiscutiblemente existe un alto grado de subjetividad determinado por la autoridad sancionadora.

---

<sup>94</sup> El artículo 14 último párrafo de la *Ley de Responsabilidades*, considera reincidente al servidor público que "...habiéndose sido declarado responsable..."; empero, en nuestra opinión no bastaría la simple declaración de responsabilidad, sino necesariamente se debería considerar reincidente siempre y cuando la resolución administrativa por la que se impuso la sanción administrativa hubiese sido declarada firme, es decir, sin admitir ningún otro medio de defensa, sea ordinario o extraordinario (*Vid. Supra*, inciso 3.6, pp. 116 a 128). *Lex Cit.* (Nota al pie 26).

#### 4.2.2 Formas de imposición y ejecución de las sanciones administrativas.

Si bien ya hemos hecho algunas consideraciones en cuanto a la forma de imposición de las sanciones administrativas (*Vid. Supra*, inciso 3.5.1, pp. 114 - 123), en este apartado nos referiremos específicamente al artículo 16 de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, a saber:

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

- I. La **amonestación pública o privada** a los servidores públicos será **impuesta** por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y **ejecutada** por el jefe inmediato;
- II. La **suspensión o la destitución** del puesto de los servidores públicos, serán **impuestas** por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y **ejecutadas** por el titular de la dependencia o entidad correspondiente;
- III. La **inhabilitación** para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será **impuesta** por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y **ejecutada** en los términos de la resolución dictada, y
- IV. Las **sanciones económicas** serán **impuestas** por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y **ejecutadas** por la Tesorería de la Federación. (**Negritas nuestras**).

...

De estos supuestos normativos, hacemos las consideraciones siguientes:

- a) La **imposición** de la *sanción administrativa* se hace en la *resolución administrativa*, y la **ejecución** se lleva a cabo a través de mecanismos externos a la misma, en atención a la naturaleza de la sanción, es decir, se trata de supuestos distintos.

- b) Todas las sanciones, son **impuestas** por las autoridades facultadas expresamente para ello, es decir, la Secretaría de la Función Pública, los Titulares de los Órganos Internos de Control (contralores internos) y por los Titulares de las Áreas de Responsabilidades (dependientes de los últimos en mención).
- c) La *amonestación pública o privada* se **ejecuta** por el jefe inmediato del servidor público, ya que como le hemos mencionado (*Vid. Supra*, inciso 3.5.1.1, pp. 115 - 116), lo que se busca es encauzar la conducta de éste, por lo que el indicado para ello es el superior jerárquico inmediato.
- d) La *suspensión y la destitución* se **ejecutan** por el titular de la Dependencia o Entidad, en la que se encuentre adscrito el servidor público infractor, toda vez que como lo hemos considerado (*Vid. Supra*, incisos 3.5.1.2 y 3.5.1.3 pp. 116 - 118), implican una separación del empleo, cargo o comisión, ya sea temporal (suspensión) o de forma definitiva (destitución), obvio, sin goce de salario y demás prestaciones a las que se tengan derecho como trabajador, por lo que el indicado para ejecutarlo es el titular del Organismo Público, quien ordena al área de recursos humanos llevar a cabo los actos tendientes a la ejecución.

No hay que perder de vista que conforme al artículo 30 párrafo segundo de la *Ley de Responsabilidades*,<sup>95</sup> en la **ejecución** de la suspensión y la destitución de los **servidores públicos de base**, se deberá respetar el procedimiento laboral correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo, por lo que en su caso, se deberán observar las disposiciones *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B"*

---

<sup>95</sup> Artículo 30.-... *Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable. (Negritas nuestras).* Lex Cit. (Nota al pie 26).

del Artículo 123 Constitucional, si se trata de un servidor público de alguna dependencia, o conforme a la *Ley Federal del Trabajo*, si se trata de algún servidor público de alguna Entidad, cuya relación laboral se rija por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional, como es el caso de los servidores públicos adscritos a la Comisión Federal de Electricidad (rama eléctrica) o los de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios (rama de hidrocarburos y petroquímica), que si bien son empresas pertenecientes al Estado, constitucionalmente la relación laboral de sus trabajadores es a través del mencionado apartado "A" del artículo 123 de nuestra Constitución.

- e) La *inhabilitación*, se **ejecuta** en los términos que así lo determine la *resolución administrativa*, ya que como lo hemos mencionado (*Vid. Supra*, inciso 3.5.1.5, pp. 120 - 123), se priva temporalmente al servidor público infractor para que desempeñe empleo, cargo o comisión en los órganos de gobierno, es decir, primeramente tiene un efecto declarativo contenido en la *resolución*, pero posteriormente, se registra en una base de datos de la Secretaría de la Función Pública. Asimismo, sin ser requisito *sine qua non*, en la práctica se impone junto con una sanción económica, siguiendo las reglas del artículo 13 fracción V de la *Ley de Responsabilidades*,<sup>96</sup> esto es, sin que sea óbice imponerla de forma aislada (sin sanción económica), cuando se determina que la conducta es grave.
- f) La *sanción económica* se **ejecuta** por conducto de la Tesorería de la Federación, mediante el *procedimiento administrativo de ejecución* regulado por el Código Fiscal de la Federación, ya que dicha sanción

---

<sup>96</sup> **Artículo 13.-** Las sanciones por falta administrativa consistirán en:... V.- *Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público...* Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación. Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos. (Negritas nuestras). Lex Cit. (Nota al pie 26).

constituye crédito fiscal, consecuentemente, se actualiza conforme lo estipula dicho Código. La fracción IV del artículo 16 en comento, se encuentra vinculada con el último párrafo del diverso artículo 30 de la *Ley de Responsabilidades*,<sup>97</sup> además, como lo hemos señalado (*Vid. Supra*, inciso 3.5.1.4, pp. 118 - 120), se **impone** en función del beneficio, lucro, daño o perjuicio causados, sin que exceda **tres** tantos sobre la cuantificación de los mismos obtenido.

#### **4.2.3 Los plazos de prescripción para la imposición de las sanciones administrativas.**

Ahora bien, para la determinación, imposición y ejecución de las sanciones administrativas, la *Ley de Responsabilidades* establece plazos de prescripción, para evitar un exceso temporal en la instrucción de los *Procedimientos de Determinación de Responsabilidad Administrativa*; a este respecto, procederemos a transcribir la definición de *prescripción* que nos dan los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara: “*Es el medio de adquirir bienes (positiva) o de liberarse de obligaciones (negativa) mediante el transcurso del tiempo y bajo las condiciones establecidas al efecto por la Ley*”.<sup>98</sup>

Asimismo, la *Ley de Responsabilidades*, en su artículo 34 se dispone lo siguiente:

**Artículo 34.-** *Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé **prescribirán en tres años**, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubièren cesado, si fueren de carácter continuo.*

---

<sup>97</sup> **Artículo 30.-** ...Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables. (**Negritas nuestras**). Lex Cit. (Nota al pie 26).

<sup>98</sup> Op. Cit. (Nota al pie 2), p. 394.

En tratándose de **infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años**, que se contará en los términos del párrafo anterior.

La **prescripción se interrumpirá** al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se **dejare de actuar** en ellos, la **prescripción empezará a correr nuevamente** desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción. **(Negritas nuestras)**.

...

De lo anterior, procedemos a exponer algunas consideraciones:

- a) La prescripción que alude el supuesto normativo, es más bien de tipo negativa, ya que el servidor público al que se pudiera sujetar al *Procedimiento*, sino se hace en el tiempo establecido, se liberara de las obligaciones que le impone la *Ley*, claro esta, en función de las conductas desplegadas.
- b) Esta prescripción opera en función de la facultad de la autoridad para imponer las sanciones administrativas a que haya lugar.
- c) El término general es de **tres** años, con la salvedad que si se trata de infracciones graves (*Vid. Supra*, inciso 4.2.1, pp. 143 - 148), será hasta los **cinco** años, contados a partir del día siguiente en que se hubiere cometido la infracción (conducta instantánea), o a partir de que hubiese cesado (conducta continua).<sup>99</sup>
- d) Con el inicio de la actuación de la autoridad, sea mediante una *queja o denuncia* o mediante una *auditoría*, se interrumpe la prescripción, es decir, a partir de ese momento la autoridad tiene expedito el derecho

---

<sup>99</sup> Para comprender la diferencia entre una conducta instantánea y una continua, nos podemos apoyar en el artículo 7 del Código Penal Federal, que señala: "El delito es: i.- instantáneo, cuando la consumación se agota en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos; ii.- Permanente o continuo, cuando la consumación se prolonga en el tiempo, y"; por lo que diremos que la conducta (de acción u omisión) es instantánea cuando la consumación se agota en el mismo momento, y continua cuando su consumación se prolonga en el tiempo. Lex Cit. (Nota al pie 27).

para incoar el *Procedimiento* respectivo, siempre y cuando no hayan transcurrido los tres ó cinco años correspondientes.

- e) Si se cae en el supuesto de inactividad procesal, empieza a correr nuevamente el plazo de prescripción, contado a partir del día siguiente en que se hubiese practicado la última actuación.
  
- f) El efecto que hayan transcurrido los plazos de tres ó cinco años sin que la autoridad haya practicado actuación alguna, será que no se podrá proceder administrativamente en contra del servidor público presunto infractor, no obstante, esto es sin perjuicio de los plazos de prescripción que están determinados para el caso de otro tipo de responsabilidades como la penal ó la civil, inclusive la política.

#### **4.3 La suspensión, destitución del puesto e inhabilitación y su repercusión en la relación laboral.**

Ya hemos realizado por separado algunos comentarios en cuanto a los efectos de las sanciones administrativas de *suspensión, destitución e inhabilitación*, así como sus formas de imposición y de ejecución (*Vid. Supra*, incisos 3.5.1, p. 114 y 4.2, p. 143); asimismo, se ha comentado en el presente estudio, que dichas sanciones administrativas se imponen por la autoridad facultada para ello (*Vid. Supra*, incisos 3.2.3, p. 94 y 3.3.1, p. 95), que de acuerdo con la *Ley de Responsabilidades*, es la Secretaría de la Función Pública, los Titulares de los Órganos Internos de Control, conocidos como Contralores Internos y los Titulares de las Áreas de Responsabilidades, que dependen de los Titulares de los Órganos Internos de Control.

Ahora bien, en la misma tesitura, esto es, para cada una de las sanciones administrativas que referimos, haremos algunas consideraciones en este apartado tendientes a probar la hipótesis en el presente estudio.

#### 4.3.1 La suspensión y su repercusión en la relación laboral.

Por lo que hace a esta sanción administrativa, hemos dicho que implica una separación del empleo cargo o comisión que venía desempeñando el servidor público infractor (*Vid. Supra*, inciso 4.2.2, pp. 149 - 152); con la peculiaridad que es de forma temporal, es decir, puede ser desde tres días hasta un año, de conformidad con lo que establece el artículo 13 fracción II de la *Ley de Responsabilidades*,<sup>100</sup> por lo que una vez cumplido el término de la suspensión, se regresa para continuar desempeñando el empleo, cargo o comisión que se tenía antes de la ejecución de la sanción.

Ahora bien, para el caso de ejecución de la **suspensión** (sea cualquiera el término por el que se haya impuesto), indiscutiblemente tiene una afectación en la relación laboral, ya que se priva de los derechos laborales adquiridos que hemos enumerado en el inciso 4.1 del presente Capítulo, pues al servidor público – trabajador del Estado, al ser separado temporalmente de su empleo, cargo o comisión, tendrá ciertas consecuencias temporales, directas e inmediatas que de forma enunciativa más no limitativa a continuación se enumeran:

- 1) No percibirá su salario tanto ordinario, como extraordinario.
- 2) No podrá realizar las actividades para las que esta contratado, inclusive, se prohíbe su acceso a las instalaciones de la dependencia o entidad donde labore.

---

<sup>100</sup> **Artículo 13.-** Las sanciones por falta administrativa consistirán en... II.- *Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año...* (**Negritas nuestras**). Lex Cit. (Nota al pie 26).

- 3) Al no encontrarse laborando, por lógica no tendrá derecho a días de descanso semanales, ni vacaciones, consecuentemente, ni al goce del sueldo por esos periodos, ni a la prima vacacional.
- 4) En el caso de que el servidor público sea una mujer, no tendrá derecho al descanso de tres meses con motivo de embarazo, pues se insiste, ya no se encuentra laborando físicamente.
- 5) No tendrá derecho a los incrementos salariales que correspondan al tiempo que dure la suspensión.
- 6) Tampoco tendrá derecho a la capacitación.
- 7) No percibirá el aguinaldo de la parte proporcional que corresponda a la duración de la suspensión.
- 8) No podrá ser considerado para posibles ascensos, conforme al escalafón.
- 9) Tiene que hacer la devolución de los útiles e instrumentos que se le hubiesen proporcionada para la ejecución del trabajo.
- 10) El derecho a la atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, queda limitado a las enfermedades no profesionales, con las implicaciones que esto conlleva.
- 11) Respecto a su derecho de jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte, resulta afectado, toda vez que el tiempo que dure la suspensión implica pérdida de su antigüedad en el empleo.
- 12) Queda limitado su derecho para la solicitud de licencias.

#### **4.3.2 La destitución y su repercusión en la relación laboral.**

En el caso de la imposición y ejecución de esta sanción administrativa, la separación del empleo, cargo o comisión lo es de forma definitiva (*Vid. Supra*, inciso 4.2.2, pp. 149 – 152), es decir, el servidor público sancionado ya no podrá regresar al organismo público en el cual prestaba sus servicios.

En el caso de la **destitución del puesto**, la situación laboral del servidor público resulta aun más trastocada que en el supuesto de la **suspensión del puesto**, ya que con aquélla cesa o se deja sin efecto el nombramiento o contrato con el que se formaliza la relación laboral, lo que implica la separación en forma definitiva del empleo, cargo o comisión, lo que conlleva ciertas consecuencias definitivas, directas e inmediatas, que se materializan con el despido del trabajador, que evidentemente, de forma enunciativa más no limitativa, tiene las implicaciones siguientes:

- 1) No percibirá su salario tanto ordinario, como extraordinario.
- 2) No podrá realizar las actividades para las que esta contratado, inclusive, se prohíbe su acceso a las instalaciones de la dependencia o entidad donde labore.
- 3) Al no encontrarse laborando, por lógica no tendrá derecho a días de descanso semanales, ni vacaciones, consecuentemente, ni al goce del sueldo por esos periodos, ni a la prima vacacional.
- 4) En el caso de que el servidor público sea una mujer, no tendrá derecho al descanso de tres meses con motivo de embarazo, pues se insiste, ya no se encuentra laborando físicamente.
- 5) Al no haber percepción salarial, lógicamente, no tendrá derecho a incrementos salariales.
- 6) Tampoco tendrá derecho a la capacitación.
- 7) No percibirá aguinaldo.
- 8) Al cesar la relación laboral, no podrá ser considerado para posibles ascensos, conforme al escalafón.
- 9) Tiene que hacer la devolución de los útiles e instrumentos que se le hubiesen proporcionada para la ejecución del trabajo.
- 10) Se pierden los derechos a la atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria.
- 11) Se pierden los derechos a la jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte, ya que se dejan de prestar los servicios en forma definitiva.

- 12) Deja de operar su derecho para la solicitud de licencias.

#### 4.3.3 La inhabilitación y su repercusión en la relación laboral.

Para el caso de la sanción administrativa consistente en la **inhabilitación**, hemos expuesto que se priva temporalmente al servidor público infractor para que desempeñe empleos, cargos o comisiones en los órganos de gobierno (*Vid. Supra*, inciso 4.2.2, pp. 149 - 152), empero, los efectos de ésta son más drásticos que los que pueden tener la **suspensión** y la **destitución del puesto**, ya que por un lado se perturban los derechos laborales del servidor público, conforme se ha expuesto en los incisos 4.3.1 y 4.3.2 que anteceden, pero además, se le impide contratarse en cualquier organismo público del Estado, que inclusive, puede extenderse a cualquiera de los tres niveles de gobierno, ya que la fracción V del artículo 13 de la *Ley de Responsabilidades* establece: "*Artículo 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:... V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el **servicio público***"; se insiste, no sólo refiere a la administración pública federal, centralizada y paraestatal, sino se utiliza un término mucho más general, *servicio público*.

Con la imposición y ejecución de la **inhabilitación**, se limita de una forma contundente al trabajador del Estado, en su acepción de servidor público, para poder establecer algún vínculo laboral en el servicio público, ya sea en los Poderes de la Unión, incluso en los Estados y Municipios, lo que se traduce que un servidor público inhabilitado sólo podría contratarse bajo una relación de subordinación en la iniciativa privada, o en su caso, prestar sus servicios de forma independiente, con la salvedad de que el servidor público inhabilitado, ya como particular, no puede celebrar contratos con la Administración Pública, ya que las *Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, así como la de *Obras y Servicios Relacionados con las Mismas*, contemplan supuestos normativos que expresamente así lo prohíben; a saber:

**Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público:**

**Artículo 50.- Las dependencias y entidades se abstendrán de recibir propuestas o celebrar contrato alguno en las materias a que se refiere esta Ley, con las personas siguientes:**

...

**II. Las que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien, las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Contraloría conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; así como las inhabilitadas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;**<sup>101</sup>

**Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas:**

**Artículo 51.- Las dependencias y entidades se abstendrán de recibir propuestas o celebrar contrato alguno en las materias a que se refiere esta Ley, con las personas siguientes:**

...

**II. Las que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien, las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Contraloría conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; así como las inhabilitadas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;**<sup>102</sup>

Dada la naturaleza de la inhabilitación, para que su ejecución surta los efectos correspondientes, el servidor público debe ser destituido, ya sea en forma previa o inclusive simultáneamente con la inhabilitación (lo que puede acontecer en la misma resolución administrativa o en otra previa), en su caso, que el servidor público ya no preste sus servicios en el sector público (v.gr., por renuncia), pues de lo contrario, no podría materializarse el impedimento de laborar en el sector público.

---

<sup>101</sup> Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, <http://www.diputados.gob.mx/levinfo/>

<sup>102</sup> Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, <http://www.diputados.gob.mx/levinfo/>

Hasta aquí se puede concluir que en el *Procedimiento de Determinación de Responsabilidad Administrativa*, que conlleva la imposición de cualquiera de las sanciones administrativas que hemos comentado (**suspensión, destitución del puesto o inhabilitación**), en ocasiones se dejan de valorar los elementos necesarios para no violentar los derechos laborales de los trabajadores del Estado, lo que resulta ser aún más definitivo, ya que al realizar un análisis comparativo del artículo 47 de la derogada *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, con respecto a las hipótesis normativas que resultan equivalentes en los artículos 7 y 8 de la vigente *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*; encontramos:

***Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:***

***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:...*<sup>103</sup> **(Negritas nuestras)**

***Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:***

***Artículo 7.-*** *Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.*

***Artículo 8.-*** *Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:...*<sup>104</sup>

Como se desprende de los supuestos normativos, el primero contenido en el artículo 47 (ya derogado), establecía que el incumplimiento de las obligaciones

---

<sup>103</sup> Lex Cit. (Nota al pie 47), p. 352.

<sup>104</sup> Lex Cit. (Nota al pie 26).

de los servidores públicos daba lugar al procedimiento y a las sanciones administrativas correspondientes **sin perjuicio de los derechos laborales**, sin embargo, las hipótesis normativas consignadas en los artículos 7 y 8 de la vigente Ley en comento, ya no establecen dicha salvedad, por lo que se deja al simple arbitrio de los Órganos del Estado encargados de la imposición de sanciones administrativas su valoración y calificación, que en muchas ocasiones dejan de tutelar y pasan por alto los derechos laborales adquiridos por los servidores públicos; modificación que en nuestra opinión se traduce en un retroceso de la Ley, en perjuicio de los derechos de los trabajadores, en su acepción de servidores públicos.

#### **4.3.4 La ejecución de la suspensión y destitución a los servidores públicos de base (sindicalizados).**

Ahora bien, reiteramos una vez más lo que señala en lo conducente el antes transcrito segundo párrafo del artículo 30 de la *Ley de Responsabilidades* (*Vid. Supra*, inciso 3.5.1.3, pp. 117 - 118 e inciso 4.2.2, pp. 149 - 152), en cuanto a que la **suspensión y destitución** de los servidores públicos de base, entiéndase sindicalizados, se ejecutará: “...conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable”. Por lo que la *Ley de Responsabilidades*, bajo estos casos implícitamente hace una remisión a la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado “B” del Artículo 123 Constitucional*,<sup>105</sup> o en su caso, a la *Ley Federal del Trabajo*,<sup>106</sup> para que bajo estos marcos regulatorios se aplique la **suspensión o destitución**. Así exponemos para cada sanción en los siguientes apartados.

---

<sup>105</sup> Lex Cit. (Nota al pie 12).

<sup>106</sup> Lex Cit. (Nota al pie 13).

#### 4.3.4.1 La suspensión del puesto (sanción administrativa) y la suspensión temporal (laboral).

Para el caso de la **suspensión** del empleo, cargo o comisión (sanción administrativa), la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional (LFTSE)*, o en su caso, a la *Ley Federal del Trabajo (LFT)*, prevén causales que refieren una *suspensión temporal* (no sanción administrativa); a saber:

Por lo que hace a *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional*:

**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 practica la investigación y se resuelve sobre su cese. (Negritas nuestras).*

Transcrita la hipótesis normativa, procederemos a realizar algunas reflexiones sobre la *suspensión temporal* que se contempla, vinculada con la sanción administrativa *suspensión del empleo, cargo o comisión* que establece el artículo 13 fracción II de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas*

de los Servidores Públicos; relacionado esto con el segundo párrafo del artículo 30 de este último Dispositivo Legal, que se ha reproducido, específicamente en cuanto a la *suspensión* (sanción administrativa), ejecutada a los servidores públicos de base; considerando:

- a) La suspensión laboral es de carácter temporal, empero, de forma genérica no se señala el tiempo por el que puede durar, salvo el supuesto que se enuncia en el último párrafo, que se comenta en el apartado d) *infra*.
- b) La causal de la fracción I implica un impedimento de carácter físico por parte del trabajador, esto es, que se trate de una enfermedad, pero además, que sea contagiosa, *a contrario sensu*, si la enfermedad no es contagiosa, no se puede invocar esta causal para que opere una suspensión temporal.
- c) La prisión preventiva o el arresto del trabajador que refiere la fracción II, por razones obvias impedirá que éste se presente a laborar, pero surtirá sus efectos como suspensión, siempre y cuando el trabajador sea absuelto mediante sentencia; se deja a juicio del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, si más bien opera el cese y no la suspensión.
- d) El último párrafo del supuesto normativo en comento, establece que la suspensión temporal puede ser hasta por sesenta días, pero operará sólo para efectos de investigación, si se detecta alguna irregularidad en la gestión del trabajador y sólo de aquellos que manejen fondos, valores o bienes, es decir, si se tratase de algún trabajador cuyas actividades sean eminentemente de tipo administrativas (sin manejo de recursos o bienes), no aplicaría la suspensión temporal bajo este supuesto. Esta suspensión puede culminar con el cese del trabajador.

e) Como lo hemos referido, el segundo párrafo del artículo 30 de la *Ley de Responsabilidades*, establece que la suspensión de los servidores públicos de base (sindicalizados), se ejecutara "...conforme a las causales de suspensión... de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable", empero, de las causales que hemos comentado, salvo la del último párrafo (que implica una irregularidad de gestión en el manejo de fondos, valores o bienes), difícilmente se pudieran encuadrar a los supuestos de incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos regulados por la *Ley de Responsabilidades*, que ameriten una *suspensión del empleo cargo o comisión*.

Por lo que se refiere a la *Ley Federal del Trabajo*:

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

- I. *La enfermedad contagiosa del trabajador;*
- II. *La incapacidad temporal ocasionada por un accidente o enfermedad que no constituya un riesgo de trabajo;*
- III. *La prisión preventiva del trabajador seguida de sentencia absolutoria. Si el trabajador obró en defensa de la persona o de los intereses del patrón, tendrá éste la obligación de pagar los salarios que hubiese dejado de percibir aquél;*
- IV. *El arresto del trabajador;*
- V. *El cumplimiento de los servicios y el desempeño de los cargos mencionados en el artículo 5o de la Constitución, y el de las obligaciones consignadas en el artículo 31, fracción III de la misma Constitución;.VI. La designación de los trabajadores como representantes ante los organismos estatales, Juntas de Conciliación, Conciliación y Arbitraje, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas y otros semejantes; y*
- VI. *La falta de los documentos que exijan las leyes y reglamentos, necesarios para la prestación del servicio, cuando sea imputable al trabajador.*

Bajo la misma dinámica, procederemos a realizar algunas consideraciones en torno a la *suspensión temporal* que refiere el supuesto normativo, relacionadas con la sanción administrativa de *suspensión del empleo cargo o comisión*, conforme al segundo párrafo del artículo 30 de la *Ley de Responsabilidades* ya citada; coligiendo:

- a) La fracción I alude un impedimento de carácter físico del trabajador, derivado de una enfermedad contagiosa.
- b) La fracción II refiere la incapacidad temporal para laborar derivada de un accidente o enfermedad, pero fuera de labores, es decir, que no constituya un riesgo de trabajo.
- c) La prisión preventiva precisada en la fracción III, se insiste, obvio impedirá que el trabajador se presente a laborar, pero sólo operará si es seguida de sentencia absolutoria; además, si se actuó en defensa de los intereses del patrón, se pagaran los salarios caídos del tiempo que dure la suspensión.
- d) El arresto del trabajador mencionado en la fracción IV, también impedirá que el trabajador se presente a laborar de una forma temporal, no obstante, no podrá ser mayor a treinta y seis horas,<sup>107</sup> además, se impone por infracción a los reglamentos gubernativos y de policía, en su caso, como aplicación de medidas de apremio por parte de los Órganos Jurisdiccionales.

---

<sup>107</sup> **Artículo 21 Constitucional.**- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o **arresto hasta por treinta y seis horas**; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará éste por el arresto correspondiente, **que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.** (Negritas nuestras). Lex Cit. (Nota al pie 16).

- e) Para la fracción V se suspende temporalmente la relación laboral, por la necesidad de cumplir con la prestación de servicios y cargos que pueda tener el trabajador, ya sea por disposición de la Ley, o por aquellos que se desarrollen ante los órganos e instituciones que se mencionan.
  
- f) Finalmente, la fracción VI prevé un supuesto de falta de documentos que por disposición de la Ley sean necesarios para la prestación del servicio, sin embargo, esto implica una circunstancia que puede ser subsanable, una vez que se cumpla con el requisito documental; es decir, puede operar la suspensión de la relación laboral hasta en tanto el trabajador presente los documentos necesarios.
  
- g) Por la naturaleza de estas causales, en nuestra opinión resulta materialmente imposible adecuarlas o encuadrarlas a los supuestos de incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, regulados por la multicitada *Ley de Responsabilidades*, que merezcan la *suspensión del empleo, cargo o comisión*.

Reflexionando al respecto, estas causales de suspensión (de tipo laboral), sean las de la LFTSE o las de la LFT, resultan ser limitadas, ya que de *facto* pudieran presentarse situaciones en las que quizá se requiera *suspender temporalmente* los efectos del nombramiento o de la relación laboral sin responsabilidad para las partes, que no están previstas en ninguno de los dos ordenamientos laborales en comento; v.gr., alguna cuestión eminentemente disciplinaria, pero que no amerite el cese del trabajador, en la que sea necesario suspender por más de ocho días al trabajador, en términos del artículo 423 fracción X de la *Ley Federal de Trabajo*,<sup>106</sup> o en su caso, por

---

<sup>106</sup> **Artículo 423.-** El reglamento contendrá: ... X. Disposiciones disciplinarias y procedimientos para su aplicación. La suspensión en el trabajo, como medida disciplinaria, no podrá exceder de ocho días. El trabajador tendrá derecho a ser oído antes de que se aplique la sanción; (**Negritas Nuestras**). Lex Cit. (Nota al pie 13). Videre "Condiciones Generales de Trabajo", inciso 1.1.8, p. 12.

determinación administrativa conforme a la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*.

Por lo anterior, dada la naturaleza de la *suspensión temporal* (laboral), en nuestra opinión ninguna de las causales podría aplicarse bajo el supuesto de pretender ejecutar la sanción administrativa de *suspensión temporal* (quizá por excepción y con sus reservas, el último párrafo del artículo 45 de la LFTSE), lo que en su caso, deber ser cuidadosamente valorado para evitar conculcar los derechos laborales del servidor público de base.

#### **4.3.4.2 La destitución del puesto (sanción administrativa) y el cese del nombramiento o contrato (laboral).**

Hasta este momento se ha expuesto lo inherente a la ejecución de la **suspensión** del puesto (sanción administrativa) y su vinculación con la *suspensión temporal* prevista en la legislación laboral, por lo que ahora abordaremos lo conducente en cuanto a la **destitución** del puesto (sanción administrativa) y su vinculación con el *cese del nombramiento o contrato laboral*.

Para el efecto, en una primera instancia, resulta necesario remitimos a verificar lo que establecen los artículos 46 y 46 bis de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional*:

**Artículo 46.- Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:**

- i. Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a 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.**

...

**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.*

...

**Artículo 46 Bis.-** Cuando el trabajador incurra en alguna de las **causales** a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a **levantar acta administrativa**, con intervención del trabajador y un representante del Sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical.

Si a juicio del Titular **procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador**, a la demanda se acompañarán, como instrumentos base de la acción, el acta administrativa y los documentos que, al formularse ésta, se hayan agregado a la misma. **(Negritas nuestras).**

De estas hipótesis normativas se desprende lo siguiente:

- a) Si se pretende **destituir del puesto** a un servidor público de base (sindicalizado), con motivo de que se le encontró responsable administrativamente (previo procedimiento de la LFRASP), se deberá actualizar alguna de las causales que señala el artículo 46 fracciones I y V, con el objeto que cese o deje de surtir efectos el nombramiento, sin responsabilidad para el titular de la dependencia.
- b) Para el caso de las que se señalan en la fracción V será previa la resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, mediante juicio laboral que medie para el efecto.
- c) Para obtener dicha resolución, el Titular de la Dependencia, deberá demandar ante dicho Órgano Jurisdiccional, la terminación de los efectos del nombramiento, para lo cual se deberá contar con el acta administrativa que alude el citado artículo 46 bis.

- d) En conclusión, no se podrá **destituir del puesto**, a un servidor público de base, sindicalizado, si no se cumplen estos requisitos.

Para el caso que se trate de un servidor público de base, cuya relación laboral se rija por el apartado A) del artículo 123 Constitucional, como lo puede ser el de alguna Entidad de la Administración Pública Federal, v.gr., los servidores públicos adscritos a la Comisión Federal de Electricidad (rama eléctrica) o los de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios (rama hidrocarburos y petroquímica); para la ejecución de la **destitución del puesto**, entonces lo que se deberá actualizar son los causales que al efecto se señalan en las quince fracciones del artículo 47 de la *Ley Federal del Trabajo* (causas de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón), respetando las formalidades del procedimiento que se establecen en esta legislación.

#### **4.4 La ejecución inmediata de la resolución administrativa y su afectación en los derechos laborales de los servidores públicos.**

La ejecución de las sanciones administrativas que se imponen en la resolución administrativa, desde nuestra perspectiva resulta ser *sui generis*, ya que la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*,<sup>109</sup> en el primer párrafo del artículo 30, preceptúa que las sanciones administrativas se imponen de forma inmediata; así tenemos:

**Artículo 30.-** *La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y conforme se disponga en la resolución respectiva. (Negritas nuestras)*

---

<sup>109</sup> Lex Cit. (Nota al pie 26).

Por su parte la derogada *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*,<sup>110</sup> en su artículo 75 establecía lo siguiente:

**Artículo 75.-** *La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público. (Negritas nuestras)*

Haciendo un análisis comparativo entre ambas disposiciones, nos encontramos que en la actualidad, bajo la vigente *Ley*, ya no se prevé como requisito el que la resolución por la que se imponga una *sanción administrativa*, necesariamente se tenga que aplicar hasta en tanto la determinación administrativa haya causado estado, es decir, adquiera la categoría de cosa juzgada con la peculiaridad natural de ser inatacable, lo que en nuestra opinión la vigente *Ley de Responsabilidades*, tiene un retroceso procesal en este sentido, que se traduce en un grave perjuicio de los derechos de los trabajadores del Estado, en su acepción de servidores públicos.

Así, nos permitimos reproducir lo que la *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM expone bajo los términos:

**Ejecutoria.-** *Es la cualidad que se atribuye a las sentencias que, por no ser susceptible de ulteriores impugnaciones o discusiones, han adquirido la autoridad de la cosa juzgada. En este sentido, sentencia ejecutoria es exactamente lo mismo que sentencia firme, ambos adjetivos significan la atribución de la autoridad de la cosa juzgada.*<sup>111</sup> **(Negritas nuestras).**

**Ejecución de sentencia.-** *La homogeneidad jurisdiccional entre la fase de conocimiento y la de ejecución es ostensible en todo proceso, así sea civil, penal laboral o de otro tipo y así la ejecución afecte únicamente al patrimonio, como sucede en las materias civil y mercantil, o a la persona misma del sentenciado en materia*

---

<sup>110</sup> Lex Cit. (Nota al pie 47).

<sup>111</sup> OVALLE FAVELA, José. "Ejecutoria" en *Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, Tomo III, Segunda edición, Porrúa, México, 2004, p. 684.

*penal. En todo caso, se da efectividad al mandato resultante del juzgamiento, y la jurisdicción se extiende a todos los actos inherentes a esa efectuación sin los cuales no quedaría restablecida la vigencia de la norma.*<sup>112</sup> **(Negritas nuestras).**

Para que una determinación de autoridad, sea sentencia, laudo o resolución, pueda ser ejecutada con el objeto que lo dictado en la misma tenga efectividad, la misma previamente debió causar ejecutoria o firmeza legal, porque ya se agotaron los medios ordinarios o extraordinarios de impugnación, en su caso, así se consintió por el posible recurrente, por no interponerlos, empero, en el caso particular de las *resoluciones administrativas*, que imponen sanciones de la misma naturaleza, como lo hemos expresado, la vigente *Ley de Responsabilidades* permite ejecutar las sanciones administrativas de forma inmediata, es decir, sin que se hayan agotado los medios impugnativos que prevé la misma, en su caso, con la posibilidad de obtener la suspensión del acto que se reclame, lo cual en nuestra opinión es totalmente conculcatorio de los derechos laborales de los servidores públicos.

Al respecto, nos permitimos transcribir la tesis de jurisprudencia<sup>113</sup> siguiente:

*Octava Época*

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

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: X, Octubre de 1992*

*Página: 368*

**LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SU ARTÍCULO 75 NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.** *El artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la parte que interesa, establece: "Art. 75.- La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en **resolución firme** se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución:..." De lo anteriormente transcrito, permite concluir que **tal precepto no viola la garantía de audiencia**, porque el tipo de sanciones administrativas a ejecutarse, a que se refiere, son aquellas impuestas en **"resolución firme", firmeza legal, cosa juzgada o causación de estado** de la providencia sancionadora que presupone el respeto y observancia o acatamiento a la garantía de previa audiencia, lo que se*

---

<sup>112</sup> MEDINA LIMA, Ignacio. "Ejecución de Sentencia". *Ibidem*, p. 679.

<sup>113</sup> Consultable en: (*Ver nota 14*).

*corroborar además del contexto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que regula íntegramente el procedimiento investigatorio y sancionador de las conductas infractoras de los Servidores Públicos. Es importante señalar que la firmeza legal se puede dar, por un lado, cuando hay conformidad con la resolución, o cuando aún habiéndose impugnado mediante los medios legales de defensa, éstos hubieran resultado ineficaces y, consecuentemente, se confirmara la resolución. (Negritas nuestras).*  
CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.  
Amparo directo 864/92. Rafael Piñón Blanco. 4 de junio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Fernando A. Ortiz Cruz.

Si bien es cierto, el artículo 75 de la derogada *Ley de Responsabilidades*, (similar hipótesis normativa que encontramos en el artículo 30 de la vigente *Ley de Responsabilidades*), puede no violar la garantía de audiencia, también lo es, que la *resolución administrativa* debe constituir la firmeza legal, ya sea porque no se impugnó (consentimiento tácito), o porque impugnada, los medios resultaron ineficaces para dejarla sin efectos. Por lo que insistimos, la actual *Ley de Responsabilidades*, violenta los derechos laborales del servidor público, al haberse omitido (respecto a la anterior *Ley*), las palabras “*resolución firme*”.

En la práctica, los titulares de los Órganos Internos de Control, ya sean por sí o a través de sus titulares de las Áreas de Responsabilidades, una vez que emiten la *resolución administrativa*, con la que se imponen las sanciones relativas, proceden ejecutar de inmediato los actos tendientes a su cumplimiento, como lo es notificar al jefe inmediato (para la amonestación pública o privada), notificar al titular de la dependencia o entidad (suspensión y destitución del puesto), así como al Registro de Servidores Públicos Sancionados de la Secretaría de la Función Pública (tanto para las anteriores, como en la inhabilitación); quienes a su vez, también ejecutan inmediatamente toda vez que así lo ordenó la autoridad impositora de la sanción. Cierto es que esta ejecución prácticamente instantánea, lo es sin perjuicio que con posterioridad el servidor público impugne a través del *recurso de revocación*, *juicio de nulidad* o *juicio de amparo* (Vid. *Supra*, inciso 3.6. pp. 123 - 136); que

si bien se agotan y respetan dichos medios, también lo es que prontamente se ejecuta la sanción administrativa, incluso antes de que transcurran los términos fatales previstos para impugnar,<sup>114</sup> lo que va a traer las implicaciones señaladas en los incisos 4.3.1, 4.3.2 y 4.3.3, que consideramos pertinente reproducir a continuación:

Con la ejecución inmediata de la *suspensión* (sanción administrativa), el servidor público, temporalmente:

- 1) No percibirá su salario tanto ordinario, como extraordinario.
- 2) No podrá realizar las actividades para las que esta contratado, inclusive, se prohíbe su acceso a las instalaciones de la dependencia o entidad donde labore.
- 3) Al no encontrarse laborando, por lógica no tendrá derecho a días de descanso semanales, ni vacaciones, consecuentemente, ni al goce del sueldo por esos periodos, ni a la prima vacacional.
- 4) En el caso de que el servidor público sea una mujer, no tendrá derecho al descanso de tres meses con motivo de embarazo, pues se insiste, ya no se encuentra laborando físicamente.
- 5) No tendrá derecho a los incrementos salariales que correspondan al tiempo que dure la suspensión.
- 6) Tampoco tendrá derecho a la capacitación.
- 7) No percibirá el aguinaldo de la parte proporcional que corresponda a la duración de la suspensión.
- 8) No podrá ser considerado para posibles ascensos, conforme al escalafón.
- 9) Tiene que hacer la devolución de los útiles e instrumentos que se le hubiesen proporcionada para la ejecución del trabajo.

---

<sup>114</sup> Quince días hábiles para el caso del *recurso de revocación* (artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos); Cuarenta y cinco días hábiles para el *juicio de nulidad* (artículo 207 del Código Fiscal de la Federación); Quince días hábiles para el *juicio de amparo* (artículo 21 de la Ley de Amparo). Consultables en: <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>

- 10) El derecho a la atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, queda limitado a las enfermedades no profesionales, con las implicaciones que esto conlleva.
- 11) Respecto a su derecho de jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte, resulta afectado, toda vez que el tiempo que dure la suspensión implica pérdida de su antigüedad en el empleo.
- 12) Queda limitado su derecho para la solicitud de licencias.

Asimismo, con la ejecución inmediata de la *destitución*, el servidor público, definitivamente:

- 1) No percibirá su salario tanto ordinario, como extraordinario.
- 2) No podrá realizar las actividades para las que está contratado, inclusive, se prohíbe su acceso a las instalaciones de la dependencia o entidad donde labore.
- 3) Al no encontrarse laborando, por lógica no tendrá derecho a días de descanso semanales, ni vacaciones, consecuentemente, ni al goce del sueldo por esos periodos, ni a la prima vacacional.
- 4) En el caso de que el servidor público sea una mujer, no tendrá derecho al descanso de tres meses con motivo de embarazo, pues se insiste, ya no se encuentra laborando físicamente.
- 5) Al no haber percepción salarial, lógicamente, no tendrá derecho a incrementos salariales.
- 6) Tampoco tendrá derecho a la capacitación.
- 7) No percibirá aguinaldo.
- 8) Al cesar la relación laboral, no podrá ser considerado para posibles ascensos, conforme al escalafón.
- 9) Tiene que hacer la devolución de los útiles e instrumentos que se le hubiesen proporcionada para la ejecución del trabajo.
- 10) Se pierden los derechos a la atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria.

- 11) Se pierden los derechos a la jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte, ya que se dejan de prestar los servicios en forma definitiva.
- 12) Deja de operar su derecho para la solicitud de licencias.

Por su parte, con la ejecución inmediata de la *inhabilitación*, el servidor público, temporalmente se le impide contratarse en cualquier organismo público del Estado, que inclusive, puede extenderse a cualquiera de los tres niveles de gobierno, ya que la fracción V del artículo 13 de la *Ley de Responsabilidades* establece: “*Artículo 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:...* V. *Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público*”; se reitera, no sólo es aplicable para la administración pública federal, centralizada y paraestatal, sino se utiliza un término mucho más general, *servicio público*.

Bajo un contexto fáctico, además de ejecutarse la imposición de sanciones de forma inmediata, los sujetos facultados para materializar el acto de ejecución (jefe inmediato, titular de la dependencia o entidad, Registro de Servidores Públicos Sancionados), por lo general pasan por alto lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 30 de la vigente *Ley de Responsabilidades* (*Vid. Supra*, inciso 4.3.4 pp. 161 - 170), es decir, que aun tratándose de servidores públicos de base (sindicalizados), ejecutan de forma “fulminante”, sin que se agoten los procedimientos previstos en la legislación aplicable, como lo es la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado “B” del Artículo 123 Constitucional*, o en su caso, a la *Ley Federal del Trabajo*; aunado al hecho, que no obstante en estos dispositivos legales, la naturaleza de las causales de *suspensión temporal* que señalan no se adecuan al “tipo sanción administrativa de *suspensión*”, de todas formas ejecutan esta última de forma inmediata, con apoyo en el referido primer párrafo del artículo 30 de la *Ley de Responsabilidades*, lo que en nuestra opinión resulta contrario a lo que nosotros consideramos como un *Principio Procesal de Causación de Estado*, es decir, la

necesaria “cosa juzgada” o “firmeza legal”, que en toda determinación o resolución de autoridad debe prevalecer, antes de ejecutar su cumplimiento.

#### **4.5 La suspensión temporal del artículo 21 fracción V de la vigente Ley de Responsabilidades y su impacto en la relación laboral del servidor público.**

La que nosotros consideramos como *suspensión preventiva* (*Vid. Supra*, incisos 3.3.3, pp. 102 - 103 y 3.5.1.2, pp. 116 - 117), regulada por el artículo 21 fracción V de la vigente *Ley de Responsabilidades*,<sup>115</sup> faculta a la autoridad para ejecutar una suspensión temporal de los presuntos responsables de sus empleos, cargos o comisiones si, a su juicio, así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. Hipótesis normativa que nos permitimos reproducir para su pronta referencia:

**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:*

...

**V.-** *Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán **determinar la suspensión temporal** de su empleo, cargo o comisión, **si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones**. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.*

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

---

<sup>115</sup> Lex Cit. (Nota al pie 26).

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

Como lo expusimos, esta suspensión, valga la redundancia, suspende temporalmente los efectos del acto que haya dado origen al empleo, cargo o comisión, y rige desde el momento en que el servidor Público presunto responsable sea notificado. La *suspensión preventiva* cesará cuando así lo resuelva la autoridad, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento, además, esta suspensión debe considerarse como medida de carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del servidor público suspendido, por lo que no debe ser considerada como una sanción de estricto derecho, ya que tan sólo es una providencia de carácter cautelar, cuyo propósito es poder llevar a cabo una investigación, para evitar sesgarla e inclusive, impedir la influencia o posible dirección del servidor público presunto responsable.

En la práctica, las autoridades facultadas por la vigente *Ley de Responsabilidades*, a discreción decretan sobre ella, sin embargo, nos encontramos nuevamente ante una violación de los derechos laborales del servidor público, ya que los efectos de la misma se extienden como si se tratara de la *suspensión* como *sanción administrativa*, ya que sus efectos básicamente son:

- a) El servidor público al que se le aplique esta *suspensión preventiva*, no podrá acudir a su centro de trabajo para realizar sus actividades cotidianas encomendadas y para las que fue contratado, pues precisamente queda suspendido.

- b) Durante el tiempo que dure esta *suspensión preventiva* cesan los efectos del acto que da origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, entiéndase, el contrato de trabajo, o en su caso, el nombramiento, lo que implica que por el tiempo que dure suspendido no percibirá ingresos ni podrá ejercer los derechos a que nos hemos referido en el inciso 4.1 que antecede.
- c) Esta *suspensión preventiva* es indefinida y dejará de tener efectos, cuando así lo determine quien la haya aplicado o hasta que se dicte la resolución administrativa.

Al respeto de esta *suspensión preventiva*, nuestro Máximo Tribunal ha establecido que no se trata de un acto privativo, por ende no es violatorio de la garantía de audiencia; a este respecto nos permitimos transcribir la tesis de jurisprudencia<sup>116</sup> siguiente:

*Octava Época*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: 64, Abril de 1993*

*Tesis: P. XXIV/93*

*Página: 19*

**LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SU ARTÍCULO 64, FRACCIÓN IV, QUE ESTABLECE LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES DE SUS CARGOS, NO ES VIOLATORIA DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA QUE ESTATUYE EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL.**

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

---

<sup>116</sup> Consultable en: (Vidire nota 14).

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

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

Cabe hacer la aclaración que la fracción IV del artículo 64 de la derogada *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*,<sup>117</sup> resulta prácticamente idéntica a la fracción V del artículo 21 de la vigente *Ley de la misma materia*, empero, bajo nuestra perspectiva, si bien en cierto, dicha *suspensión preventiva* puede no conculcar la garantía de audiencia, también lo es que sí viola los derechos laborales de los servidores públicos, por los efectos y consecuencias que antes hemos anotado.

Sobre lo aquí expuesto hacemos la siguiente reflexión: *La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, en la aplicación de la suspensión temporal, que llamamos preventiva, no se hace distinción alguna tratándose de servidores públicos de confianza o de base (sindicalizados), es decir, por mandato de esta *Ley*, se puede aplicar indistintamente a unos u otros, por lo que no hay inconveniente que para su cumplimiento, en el caso de los trabajadores de base, se tenga que recurrir a la aplicación del artículo 45 último párrafo y 46 fracción V *in fine* de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del*

---

<sup>117</sup> Lex Cit. (Nota al pie 47).

Artículo 123 Constitucional (LFTSE),<sup>118</sup> supuestos normativos que se transcriben para su pronta referencia:

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

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 practica la investigación** y se resuelve sobre su cese. **(Negritas nuestras).**

**Artículo 46.-** Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

...

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

...

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

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el titular de la Dependencia **podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente**; pero si este 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

---

<sup>118</sup> Lex Cit. (Nota al pie 12).

*sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento. (Negritas nuestras).*

Por lo que sobre esta reflexión, podemos afirmar que la suspensión que denominamos *preventiva* que alude la fracción V del artículo 21 de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, se aplica a todo servidor público, sea de confianza o de base (sindicalizado), y se cumple con independencia de la remoción del trabajador o suspensión de los efectos del nombramiento, que se refieren en la LFTSE, inclusive, con la posibilidad de extender su temporalidad más allá de los sesenta días que apunta el artículo 45 último párrafo de la última Ley en cita.

#### **4.6 La impugnación en materia administrativa y su convergencia con el juicio laboral.**

En el Capítulo III, inciso 3.6 (*Vid. Supra*, pp. 123 – 136), expusimos algunas consideraciones sobre los medios de defensa que se pueden interponer en contra de las *resoluciones administrativas*, con las que se imponen sanciones de la misma naturaleza, que son: *el recurso de revocación*, *el juicio de nulidad*, como medios ordinarios; y *el juicio de amparo* (en materia administrativa), como medio extraordinario.

Ahora bien, como lo hemos disertado a lo largo del presente Capítulo, con la imposición de sanciones administrativas, en nuestra opinión, se transgreden derechos laborales, por lo que existe la posibilidad que el servidor público, trabajador del Estado, recurra la resolución administrativa sancionatoria mediante los medios de defensa que hemos señalado, y simultáneamente, promueva un juicio ordinario laboral, ya sea ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, si su relación laboral con el Estado (Administración Pública Federal), se rige por el apartado A) del artículo 123 Constitucional (v.gr., Entidades como la Comisión Federal de Electricidad ó Petróleos Mexicanos), o

ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, si dicha relación se rige por el apartado B) del precepto Constitucional en cita (v.gr., Dependencias o Secretarías de Estado).

Por obvias razones, nos encontramos ante procesos y procedimientos distintos y de diferente naturaleza, los cuales inclusive, pueden tener resoluciones diversas; así tenemos:

- a) Si se interpone *recurso de revocación*, el efecto podrá ser que se revoque, modifique o confirme la resolución administrativa impugnada.
- b) Si se interpone *juicio de nulidad*, el efecto podrá ser reconocer la validez (legalidad), declarar la nulidad lisa y llana o la nulidad para determinados efectos.
- c) Para el caso de que la resolución administrativa se revoque o se modifique y así se determine (recurso de revocación); se declare la nulidad lisa y llana (juicio de nulidad); se ordenará la restitución en el goce de los derechos de que hubiese sido privado el servidor público, con motivo de la sanción o sanciones administrativas impugnadas.<sup>119</sup>
- d) Si se interpone *juicio de amparo* (indirecto en materia administrativa), y el mismo se concede, el efecto será restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, *restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación* (actos positivos), u *obligar a la autoridad*

---

<sup>119</sup> **Artículo 28.-** En los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnen las resoluciones administrativas dictadas conforme a la Ley, las sentencias firmes que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. En el caso de ser revocada o de que la modificación así lo disponga, se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes. Lex Cit. (Nota al pie 26).

que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate (actos negativos).<sup>120</sup>

- e) Si se interpone juicio ordinario laboral y se acredita la acción laboral del cese o despido injustificado, el efecto podrá ser que se reinstale al servidor público en el trabajo que desempeñaba, en su acepción de trabajador del Estado, o que se le indemnice; además, si no se comprueba la causa de la rescisión, se deberán pagar los salarios vencidos desde la fecha de separación hasta que se cumplimente el laudo y demás prestaciones establecidas en la Ley.

Lo anterior en términos de lo que establece el artículo 123, apartado B), fracción IX de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*,<sup>121</sup> el cual nos permitimos transcribir para su pronta referencia:

**Artículo 123.-** *Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.*

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

...

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

...

*IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.*

***En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los***

---

<sup>120</sup> Cfr. Artículo 80 de la Ley de Amparo, transcrito en el inciso 3.6.3.

<sup>121</sup> Lex Cit. (Nota al pie 16).

*trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley; (Negritas nuestras).*

...

Precepto constitucional que se encuentra relacionado con las disposiciones de *Ley Federal del Trabajo (LFT)* y la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B)* del *Artículo 123 Constitucional (LFTSE)*, específicamente:

*(LFT) Artículo 48.- El trabajador podrá solicitar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, a su elección, que se le reinstale en el trabajo que desempeñaba, o que se le indemnice con el importe de tres meses de salario. Si en el juicio correspondiente no comprueba el patrón la causa de la rescisión, el trabajador tendrá derecho, además, cualquiera que hubiese sido la acción intentada, a que se le paguen los salarios vencidos desde la fecha del despido hasta que se cumplimente el laudo.*<sup>122</sup>

*(LFTSE) Artículo 43.- Son obligaciones de los titulares a que se refiere el Artículo 1o. de esta Ley:... 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.*<sup>123</sup>

Ahora bien, el problema lo encontramos cuando se recurre la resolución administrativa que impone sanciones administrativas, como lo es la destitución del puesto o inhabilitación, ésta se impugna con resultados desfavorables al servidor público, es decir, se confirma (recurso de revocación), se declara su

---

<sup>122</sup> Lex Cit. (Nota al pie 13).

<sup>123</sup> Lex Cit (Nota al pie 12).

validez legal (juicio de nulidad) o se niega el amparo (amparo indirecto en materia administrativa); empero, el servidor público en su acepción de trabajador del Estado, interpuso juicio ordinario laboral, en el que probó su acción laboral, consecuentemente, el laudo ordena su reinstalación e inclusive, pago de salarios caídos y demás prestaciones establecidas en la Ley; bajo este supuesto, estamos frente a una antinomia de la norma individualizada, ya que por un lado, administrativamente no se obtuvo la *revocación, nulidad o amparo*, según el caso, de las sanciones administrativas impuestas al amparo de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*; pero por el otro, se probó que la separación del trabajo o cese del nombramiento del trabajador del Estado, fue injustificada en términos de los ordenamientos aplicables en la materia laboral.

A este respecto, nos permitiremos transcribir algunas tesis y jurisprudencias<sup>124</sup> relacionadas con esta circunstancia fáctica, para posteriormente arribar algunas consideraciones:

*No. Registro: 183,664*

*Tesis aislada*

*Materia(s): Laboral*

*Novena Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: XVIII, Julio de 2003*

*Tesis: I.12o.T.10 L*

*Página: 1237*

**TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PROCEDENCIA DE LA VÍA LABORAL PARA DEMANDAR LA TERMINACIÓN DEL NOMBRAMIENTO DE UN EMPLEADO EN LA PLAZA DE BASE RESERVADA, POR HECHOS TAMBIÉN SANCIONABLES EN LA VÍA ADMINISTRATIVA, CUANDO LA CONDUCTA ACTUALICE ALGUNA DE LAS CAUSAS DE CESE PREVISTAS EN LA LEY BUROCRÁTICA.** Conforme a la jurisprudencia por contradicción de tesis, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ES IMPROCEDENTE LA VÍA LABORAL PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN CUANDO LA DESTITUCIÓN, CESE O SUSPENSIÓN CONSTITUYE UNA SANCIÓN POR FALTAS ADMINISTRATIVAS."**La

---

<sup>124</sup> Consultables en: (Vidire nota 14).

aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos excluye la procedencia de las acciones de reinstalación o indemnización conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; sin embargo, tratándose de las acciones del titular de una dependencia de gobierno para solicitar el cese o terminación de un nombramiento en una plaza de base reservada, por hechos ya sancionados o susceptibles de serlo en la vía administrativa, no excluye la aplicación de un ordenamiento respecto de otro, porque el vínculo existente entre el servidor público y el Estado, acorde al sistema legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, esto es, en el formado por el empleado y el Estado en su carácter de patrón, en el administrativo, en cuanto que el desarrollo de su labor implica una función pública, o bien, en las consecuencias penales y civiles, dado el carácter de persona sujeta de derechos y obligaciones; **de ahí que al involucrarse los distintos ámbitos jurídicos, un mismo hecho pueda tener consecuencias desde puntos de vista diferentes, sea administrativo, penal, civil o laboral, por la convergencia de circunstancias que implica el vínculo entre el Estado y quienes le prestan servicios.** Un ejemplo de lo anterior, es el caso de conductas desplegadas por el servidor público sancionadas o susceptibles de serlo en la vía administrativa, que el titular de una dependencia tilda, a su vez, de faltas de probidad y honradez, para la continuación de la relación laboral en la diversa plaza de base que tiene reservada el empleado, pues al corresponder tal causa de cese a características o calificaciones que de la persona se hacen y no así de las funciones inherentes al cargo del que también es posible la sanción administrativa, **las consecuencias jurídicas de su proceder, al involucrar tanto la relación derivada de su calidad de empleado como la de sujeto a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, permite el análisis de los hechos a la luz de los distintos ordenamientos, sin que su aplicación implique una doble sanción o la improcedencia de alguna de las vías.**

DÉCIMO SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 3032/2003. Juan Antonio Alatorre Crispín. 4 de abril de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel Bonilla Solís. Secretaria: Claudia Pastor Badilla.

Nota: La tesis citada aparece publicada con el número 112a./J.14/99, en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo II, Materia Administrativa, página 125. **(Negritas nuestras).**

No. Registro: 213,002

Jurisprudencia

Materia(s): Laboral

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 75, Marzo de 1994

Tesis: I.6o.T. J/25

Página: 39

**TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE INCOMPETENCIA DEL, PARA CONOCER DE DESTITUCIONES FUNDADAS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.** Si en el juicio laboral el titular demandado se excepcionó argumentando que destituyó al actor con apoyo en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Sala del conocimiento debe verificar la veracidad de tal argumento y, una vez comprobado que aquél actuó, al emitir la destitución, no como patrón, en forma análoga a un particular, sino como ente soberano con facultades, entre otras, de poder disciplinario y sancionó al actor en su calidad de servidor público por incurrir en responsabilidades en el desempeño de sus funciones, la autoridad responsable está obligada a abstenerse de resolver el fondo del asunto y nulificar el acto, ya que el citado ordenamiento legal establece los recursos y medios de impugnación y las autoridades competentes para conocer de ellos, ya que en sus artículos 70 y 71 se prevé el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación y el recurso de revocación ante la propia autoridad que haya impuesto la sanción; **por lo anterior, debe concluirse que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, carece de competencia para invalidar la mencionada destitución.**

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 12036/92. Secretario de Hacienda y Crédito Público. 7 de enero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: J. Refugio Gallegos Baeza. Secretaria: María Eugenia Olascuaga García.

Amparo directo 1498/93. Secretario de Hacienda y Crédito Público. 15 de abril de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: María del Rosario Mota Cienfuegos. Secretario: Félix Amulfo Flores Rocha.

Amparo directo 8636/93. Secretario de Gobernación. 25 de noviembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: J. Refugio Gallegos Baeza. Secretaria: María Eugenia Olascuaga García.

Amparo directo 10466/93. Secretario de Gobernación. 7 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Pichardo Blake. Secretaria: María Marcela Ramírez Cerrillo.

Amparo directo 10836/93. Secretario de Hacienda y Crédito Público. 15 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Pichardo Blake. **(Negritas nuestras).**

No. Registro: 210,732

Jurisprudencia

Materia(s): Laboral

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 80, Agosto de 1994

Tesis: I.5o.T. J/38

Página: 43

**PETRÓLEOS MEXICANOS. RELACIÓN LABORAL, SUSPENSIÓN TEMPORAL O INDEFINIDA DE LA, SIN RESPONSABILIDAD PARA EL PATRÓN.** Si la demandada al excepcionarse aduce que suspendió

*temporal o indefinidamente al trabajador de su faena, en acatamiento a una resolución emitida por la Secretaría de la Contraloría de la Federación, misma que estaba obligada a cumplir conforme a lo previsto en los artículos 2º, 47, fracción XIX, y 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es evidente que la interrupción de las labores del actor no fue determinación de ésta, sino de la mencionada dependencia gubernamental, y por ello no se debe considerar que el patrón lo haya separado injustificadamente.*

**QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.**

*Amparo directo 6435/88. Petróleos Mexicanos. 11 de enero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Constantino Martínez Espinoza. Secretario: Marco Tulio Burgoa Domínguez.*

*Amparo directo 2015/89. Petróleos Mexicanos. 19 de septiembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Rafael Barredo Pereira. Secretaria: Beatriz Valenzuela Domínguez.*

*Amparo directo 3465/89. Petróleos Mexicanos. 27 de septiembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Constantino Martínez Espinoza. Secretario: Marco Tulio Burgoa Domínguez.*

*Amparo directo 12775/92. Secretario de Hacienda y Crédito Público. 11 de febrero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Gemma de la Llata Valenzuela. Secretario: José Francisco Cilia López.*

*Amparo directo 9245/93. Fernando Martínez Cordero. 9 de diciembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Gemma de la Llata Valenzuela. Secretario: José Francisco Cilia López. **(Negritas nuestras).***

De la tesis y jurisprudencias antes transcritas, se deduce que el criterio para el caso de que converja el juicio ordinario laboral con los medios de impugnación en materia administrativa, es que se puede estar ante la presencia de un mismo hecho, con consecuencias desde puntos de vista diferentes, con la aplicación de distintos ordenamientos y diferentes vías, además, que con la imposición de una sanción administrativa, el Estado actuó como ente soberano con facultades de poder disciplinario y no como patrón, por lo que por un lado puede determinar la incompetencia (por declinatoria) de la autoridad del trabajo para conocer la controversia laboral, y por el otro, no podría considerarse que la separación injustificada del trabajo derivada de la imposición de la sanción administrativa.

No obstante, existe la posibilidad de que proceda en juicio la acción laboral con un laudo que ordene la reinstalación y pago de salarios vencidos al trabajador del Estado, con motivo de la separación injustificada que derive de la ejecución

de una sanción administrativa que haya sido declarada nula, para lo cual retomaremos la jurisprudencia<sup>125</sup> siguiente:

No. Registro: 207,836

Jurisprudencia

Materia(s): Laboral

Octava Época

Instancia: Cuarta Sala

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 54, Junio de 1992

Tesis: 4a./J. 6/92

Página: 19

**DESTITUCIÓN DE TRABAJADORES DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, POR ORDEN DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. ÉSTA DEBE PAGAR LOS SALARIOS CAÍDOS CUANDO ES ANULADA LA ORDEN.** Si en el juicio laboral en el que intervenga la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se concluye que el despido fue injustificado porque la orden de destitución del servidor público fue anulada a través del juicio administrativo correspondiente, la responsabilidad del conflicto debe recaer tanto en el patrón, como en la citada Secretaría, aunque entre ésta y el servidor público, actor en el juicio laboral, no exista relación de trabajo; en efecto, dicha responsabilidad debe recaer sobre el patrón, específicamente para que reinstale al trabajador, y en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para el pago de salarios caídos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en relación con el 123, fracción XXII, de la Constitución Federal y 48 de la Ley Federal del Trabajo, puesto que el patrón no despidió por su voluntad al servidor público, sino por una orden de la expresada Secretaría, que tiene la obligación legal de acatar.

Contradicción de tesis 52/90. Suscitada entre el Cuarto Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia de Trabajo y el Séptimo Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia de Trabajo. 17 de febrero de 1992. Cinco votos. Ponente: Felipe López Contreras. Secretario: Guillermo Loreto Martínez.

Tesis de Jurisprudencia 6/92. Aprobada por la Cuarta Sala de este alto Tribunal en sesión privada de veintidós de mayo del año en curso, por cinco votos de los señores Ministros: Presidente Carlos García Vázquez, Juan Díaz Romero, Ignacio Magaña Cárdenas, Felipe López Contreras y José Antonio Llanos Duarte.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, agosto de 1998, página 397, tesis por contradicción 2a./J. 51/98 de rubro "SERVIDORES PÚBLICOS. LA RESTITUCIÓN DE LA TOTALIDAD DE LOS DERECHOS DE QUE HUBIERAN SIDO PRIVADOS CON MOTIVO DE UNA RESOLUCIÓN SANCIONADORA

---

<sup>125</sup> Idem.

DICTADA CON FUNDAMENTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, QUE SEA ANULADA POR SENTENCIA FIRME DE TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDE ÍNTEGRAMENTE A LA DEPENDENCIA O ENTIDAD A LA QUE PRESTABAN SUS SERVICIOS." (*Negritas nuestras*).

De esta jurisprudencia se desprenden supuestos siguientes: i) El patrón – Estado, debe cumplir con la reinstalación del trabajador; ii) la ahora *Secretaría de la Función Pública*, debe cumplir con el pago de los salarios caídos; iii) existe una vinculación en la sanción administrativa nulificada y la controversia laboral, ya que la nulidad de aquélla acarrea la procedencia de la acción laboral.

No obstante los criterios y comentarios expuestos, insistimos en la problemática planteada: la antinomia de la norma individualizada y materializada en resolución o sentencia, en función de la *confirmación, validez legal o negación del amparo*, sobre la impugnación de la resolución que impone la sanción administrativa; con respecto a la norma individualizada y materializada en un laudo laboral que ordene la reinstalación del servidor público – trabajador del Estado, esto es, por un lado el servidor público pierde en las instancias del ámbito administrativo, pero gana en el ámbito laboral.

En nuestra opinión, de acuerdo con el *Principio Protector del Derecho del Trabajo*, lo que debe prevalecer es el cumplimiento del laudo que ordene la reinstalación y en su caso, el pago de los salarios caídos del servidor público, en su acepción de trabajador del Estado. A este respecto, reproduciremos lo que el autor Américo Pla Rodríguez, expone en su obra *Los Principios del Derecho del Trabajo*:<sup>126</sup>

***El principio protector se refiere al criterio fundamental que orienta el derecho del trabajo ya que éste, en lugar de inspirarse en un propósito de igualdad, responde al objetivo de establecer un amparo preferente a una de las partes: el trabajador. Mientras***

---

<sup>126</sup> PLÁ RODRÍGUEZ, Américo. *Los Principios del Derecho del Trabajo*. M.B.A. Montevideo, Uruguay. 1975, pp. 31 y 47.

que en el derecho común, una preocupación constante parece asegurar la paridad jurídica entre los contratantes, **en el derecho laboral la preocupación central parece ser la de proteger a una de las partes** para lograr a través de esa protección, que se alcance una igualdad sustantiva y real entre las partes. [Señala en las páginas subsiguientes]. Entendemos que este principio se expresa en tres formas diferentes:

- a) La regla **“in dubio pro operario”**.- Criterio que debe utilizar el juez o el intérprete para **elegir entre varios sentidos posibles de una norma**, aquél que sea más favorable al trabajador.
- b) La regla de la **norma más favorable**.- Determina que **en el caso de que haya más de una norma aplicable, deba optarse por aquélla que sea más favorable** aunque no sea la que hubiese correspondido de acuerdo a los criterios clásicos sobre jerarquía de las normas.
- c) La regla de la **condición más beneficiosa**.- Criterio por el cual la aplicación de una **nueva norma laboral nunca debe servir para disminuir** las condiciones más favorables en que pudiera encontrarse un trabajador. (**Negritas nuestras**).

Bajo el último supuesto que estamos considerando (perder en el ámbito administrativo, ganar en el ámbito laboral), en nuestra opinión se debe aplicar la *regla de la norma más favorable*, ya que estaríamos ante dos normas individualizadas aplicables, consecuentemente, ejecutables, donde una (de naturaleza administrativa), afecta al servidor público – trabajador, y la otra (de naturaleza laboral), le beneficia por el mandamiento de reinstalar y pagar salarios vencidos, por lo que si esta última resulta ser la que le favorece, es la que debe prevalecer, *a contrario sensu*, si la impugnación ante las instancias administrativas le resulta beneficiosa al servidor público, más no así la vía laboral, igualmente consideramos que debe prevalecer lo que más le favorezca, tomando el criterio contenido en la jurisprudencia última en mención (*Vid. Supra*, pp. 190 – 191).

Por su parte, la *Ley Federal del Trabajo* se funda en múltiples principios, específicamente contenidos en su primer Título denominado *“Principios Generales”*.

Bajo esta tesis, el Doctor en Derecho Nestor de Buen Lozano, en su obra intitulada *Derecho del Trabajo*,<sup>127</sup> dedica un capítulo a los *Principios Fundamentales del Derecho Mexicano del Trabajo*, recogiendo del artículo 3º de la *Ley Federal del Trabajo*,<sup>128</sup> el principio que denomina “*El Trabajo como derecho y deber sociales*”; así comenta:

*...en el artículo 3º se recoge un viejo anhelo del Derecho del Trabajo, y aun cuando parece discutible en la situación actual de nuestra sociedad que el derecho al trabajo sea una realidad, al menos se empieza a dar forma a esa que es, sin duda, una meta: garantizar a todos los hombres que mediante una ocupación razonable puedan adquirir los medios necesarios para vivir con salud y decorosamente. [Explica más adelante] El derecho al trabajo presenta, sin duda alguna, varias formas de manifestarse. Podríamos hablar en primer término, del derecho a adquirir el empleo. En segundo lugar, del derecho a conservar un empleo... todo trabajador tiene derecho a conservar el empleo, salvo que hubiere una causa justa para privarle de él. Este principio se identifica como el de la estabilidad en el empleo. (Negritas nuestras).*

En la misma obra bajo el tema *La Interpretación en el Derecho Laboral Mexicano*,<sup>129</sup> el Dr. Nestor de Buen señala:

*El artículo 18, en realidad impone al intérprete un camino a seguir, pero en la medida que lo refiere a los fines del Derecho del Trabajo mencionados en los artículos 2º y 3º de la Ley, el camino es suficientemente amplio para que puedan haber interpretaciones interesadas. [Explica en el párrafo siguiente] Más eficaz, en cuanto a señalar un camino forzado al intérprete, es el criterio que se impone en la última parte del precepto: “En caso de duda, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador”, pero ciertamente peligroso en cuanto a que la existencia misma de la “duda” derive en un desenfrenado subjetivismo del tribunal de*

---

<sup>127</sup> Op. Cit. (Nota al pie 23), pp. 81, 85 y 86.

<sup>128</sup> *Artículo 3.- El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.* Lex Cit. (Nota al pie 4).

<sup>129</sup> Op. Cit. (Nota al pie 23), pp. 480 y 481.

*trabajo que aleje sus resoluciones del principio de certeza que debe presidirlas. (Negritas nuestras).*

Al respecto, para una pronta referencia consideramos pertinente transcribir el citado artículo 18 de la *Ley Federal del Trabajo*,<sup>130</sup> que en su tenor literal establece:

**Artículo 18.-** *En la interpretación de las normas de trabajo se tomarán en consideración sus finalidades señaladas en los artículos 2o. Y 3o. En caso de duda, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador. (Negritas nuestras).*

Por lo anterior, podemos deducir la existencia de un principio general de protección al trabajo con tres posibilidades: i) si se tiene que elegir entre varios sentidos posibles de una norma, aquél que sea más favorable al trabajador; ii) si hay más de una norma aplicable, optar por aquella más favorable al trabajador; iii) la nueva norma laboral, nunca debe servir para disminuir condiciones más favorables. Por su parte, el Derecho Mexicano del Trabajo, recoge entre otros principios, el del trabajo como un derecho y deber sociales, que implica la garantía al trabajo, esto es, el derecho a adquirirlo y a conservarlo; a su vez, recoge el principio general de protección al trabajo, al establecer en el artículo 18 de la *Ley Federal del Trabajo*, que en caso de duda, deberá prevalecer la interpretación que sea más favorable al trabajador.

Ahora bien, respecto a los comentarios que anteceden, particularmente lo referente al *Principio Protector del Trabajo* bajo la regla *indubio pro operario*, consideramos pertinente transcribir las tesis jurisprudenciales<sup>131</sup> siguientes:

---

<sup>130</sup> Lex Cit. (Nota al pie 13).

<sup>131</sup> Consultables en: (*Vidre* nota 14).

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Noviembre de 2000

Tesis: 2a. CXLII/2000

Página: 354

**CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO. LAS CLÁUSULAS QUE CONTIENEN PRESTACIONES EN FAVOR DE LOS TRABAJADORES, QUE EXCEDAN A LAS ESTABLECIDAS EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, SON DE INTERPRETACIÓN ESTRICTA EN TAL ASPECTO.** Conforme a lo dispuesto en los artículos 2o., 3o. y 18 de la Ley Federal del Trabajo, **la regla general es que las normas de trabajo deben interpretarse atendiendo a las finalidades de esta rama del derecho y en caso de duda por falta de claridad en las propias normas, debe estarse a lo más favorable para el trabajador (principio in dubio pro operario);** sin embargo, esa regla general admite excepciones, una de las cuales se actualiza precisamente, en los casos de interpretación de las cláusulas de los contratos colectivos de trabajo en donde se establecen prestaciones a favor de los trabajadores en condiciones superiores a las señaladas por la ley, supuesto en el cual, esa disposición que amplía los derechos mínimos legales, debe ser de interpretación estricta tal como se desprende del artículo 31 de la Ley Federal del Trabajo, del que también se infiere que en caso de duda con respecto a los alcances del pacto, **debe sustituirse la observancia del principio de estar a lo más favorable para el trabajador por "la buena fe y la equidad" como criterio decisorio.**

Contradicción de tesis 32/2000-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero, todos en Materias Administrativa y de Trabajo del Cuarto Circuito. 22 de septiembre del año 2000. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Emmanuel G. Rosales Guerrero.

Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia, ya que no resuelve el tema de la contradicción planteada. **(Negritas nuestras).**

Novena Época

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Abril de 1996

Tesis: I.3o.T.20 L

Página: 439

**PRINCIPIO "IN DUBIO PRO OPERARIO". INTERPRETACIÓN FAVORABLE AL TRABAJADOR. CONTENIDO EN LOS ARTÍCULOS 6o. Y 18 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. SE REFIERE A LA LEY LABORAL Y NO A LA VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS.** En la valoración de la prueba no predominan los principios de la aplicación inmediata de las normas laborales que benefician al trabajador y de "in dubio pro operario", establecidos en los artículos 6o. y 18 de la Ley Federal del Trabajo, ni el de la mayoría, sino el de la lógica. En efecto, el artículo 6o. del ordenamiento legal en cita prevé el principio de la

aplicación inmediata de las normas laborales que benefician al trabajador, al establecer que: "Las leyes respectivas y los tratados celebrados y aprobados en los términos del artículo 133 de la Constitución serán aplicables a la relación de trabajo en todo lo que benefician al trabajador, a partir de la fecha de la vigencia." **El artículo 18 de la ley laboral en mención, contiene el reconocido principio de "in dubio pro operario" al establecer que en la interpretación de las normas de trabajo se tomarán en consideración sus finalidades señaladas en los artículos 2o. y 3o., y en caso de duda prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador.** Los preceptos indicados se refieren a la aplicación inmediata de las normas laborales y a la duda sobre su interpretación por los tribunales en beneficio del trabajador, mas no a la valoración de las pruebas, y en consecuencia no puede legalmente considerarse que si las pruebas ofrecidas no forman convicción, cuando menos crearon una situación de duda, y ante ella la Junta debe estar a lo más favorable al trabajador en términos de los artículos 6o. y 18 de la Ley Federal del Trabajo, porque no es esto lo que tales preceptos establecen.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 473/96. Vicente Trujillo Zepeda. 14 de febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Novales Castro. Secretario: José Elías Gallegos Benítez. **(Negritas nuestras).**

En este inciso, resulta oportuno hacer algunas reflexiones respecto a lo que establece el artículo 123, apartado B), fracción XIII, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su tenor literal señala:

**Artículo 123.-** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

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

...

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

...

XIII.- ...

Los miembros de las **instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal**, así como de la **Federación**, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, **sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o**

***medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables. (Negritas nuestras).***

Mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el 8 de marzo de 1999,<sup>132</sup> se adicionó a la fracción XIII el párrafo que se transcribe, del cual se desprende lo siguiente:

- Que para todos aquellos trabajadores de instituciones policiales, sea de los municipios, estados de la República, del Distrito Federal y de la Federación, es decir, en los tres niveles de gobierno, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos de las leyes vigentes;
- No procederá su reinstalación o restitución, aún y cuando se haga valer cualquier juicio o medio de defensa, entiéndase juicio de amparo o juicio laboral, en su caso, resultando procedente únicamente la indemnización.

Consideramos que este es un caso de excepción, ya que los servidores públicos de las corporaciones policiales, que infrinjan las disposiciones inherentes a su cargo, son los únicos que por disposición Constitucional, no tendrán el derecho de retornar a su trabajo, empero, si tienen el derecho a la indemnización que les corresponda; es decir, no les sería favorable una acción de reinstalación o restitución, se insiste, excepción hecha sólo para los trabajadores del Estado que pertenezcan a dichas corporaciones, lo que opinamos es en función de la naturaleza de las funciones que desempeñan.

Fuera de la excepción que hemos aludido, adoptamos el criterio que en caso de duda sobre el cumplimiento de la resolución, sentencia o laudo, se debe estar a lo más favorable para el trabajador por la buena fe y la equidad como criterio decisorio; citando uno de los *Mandamientos del Abogado* de Eduardo J.

---

<sup>132</sup> Consultable en: (*Vidire* nota 14).

Couture: *“Tu deber es luchar por el Derecho; pero el día que encuentres en conflicto el Derecho con la Justicia, lucha por la justicia”.*

#### **4.7 Análisis de un caso concreto.**

En este apartado procederemos a realizar algunas consideraciones propias respecto a un caso relacionado con el tema en estudio, mismo en el que tuvimos oportunidad de participar cercanamente, para lo cual insertamos en su fiel y exacto contenido, a manera de imagen, algunas de las actuaciones y resoluciones que se llevaron a cabo, para así expresar algunos puntos de vista vinculados con la disertación que hemos hecho a lo largo de este trabajo.

Por razones de confidencialidad y respeto, aquellas partes en las que aparezcan nombres y demás datos de carácter personal, las hemos omitido, sin embargo, en nada se altera el contenido para análisis.

Así tenemos el caso:

Se trata de un servidor público, trabajador de base (sindicalizado), adscrito a un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Federal, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), con una antigüedad en el servicio público de aproximadamente quince años; individuo que por diversos motivos, primeramente, con fecha 26 de diciembre de 2001, se le aplicó lo que nosotros hemos denominado en este trabajo *suspensión preventiva* (Vid. *Supra*, inciso 4.5, pp. 177 – 182), en términos del artículo 64 fracción IV párrafo segundo de la derogada *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* (hipótesis normativa equivalente que se encuentra en el artículo 21 fracción V de la vigente *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*); aparentemente para la conducción o continuación de investigaciones, lo que,

tuvo el efecto que desde esa fecha al servidor público ya no se le permitió prestar sus servicios, consecuentemente, ya no se le cubrieron los emolumentos y prestaciones correspondientes; posteriormente, el 14 de febrero de 2002 (prácticamente mes y medio después), se le notificó un *Citatorio para Audiencia de Ley*, con el que formalmente se le sujetó a un *Procedimiento de Determinación de Responsabilidad Administrativa* ante el Órgano Interno de Control del Organismo Público en el que presta sus servicios; y fue hasta el 22 de mayo de 2002 (casi cinco meses después de haber iniciado la *suspensión preventiva*), cuando mediante resolución administrativa se le impusieron las sanciones de la misma naturaleza, consistentes en la destitución del puesto y la inhabilitación temporal por el término de dos años, sanciones que formalmente surtieron sus efectos desde el 22 de mayo de 2002 hasta el 22 de mayo de 2004.

Cabe señalar que por la fecha en que se dieron los hechos presuntamente irregulares que se le atribuyeron, le resultó aplicable la hoy derogada *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, sin embargo, esto no es limitativo para arribar a nuestros comentarios, ya que en última instancia el referido *Procedimiento* tiene la misma naturaleza e idénticos efectos, sea con la *Ley* en comento, o con la vigente *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*.

Como hemos mencionado, se le aplicó una *suspensión preventiva* para la conducción o continuación de las investigaciones, pero la realidad es que no se llevó a cabo ninguna investigación, lo que en nuestra opinión, para el caso concreto no era necesario, ya que el *Procedimiento de Determinación de Responsabilidad Administrativa* derivó de una queja ciudadana a la que le concedieron plena certeza jurídica, sin embargo, en el uso de la facultad discrecional de la autoridad administrativa (Órgano Interno de Control), se privó al servidor público de todos sus derechos laborales desde el 26 de diciembre de 2001 hasta el 22 de mayo de 2002 (fecha de la resolución administrativa

condenatoria), sin poder presentarse a laborar, ya que se le negó el acceso a las instalaciones del Organismo Público, consecuentemente, sin derecho a percibir emolumento o prestación alguna. Al respecto, se emitió el acuerdo que en su parte conducente a continuación se inserta:

	<b>ORGANO INTERNO DE CONTROL EN EL ISSSTE AREA DE RESPONSABILIDADES</b>
SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	<b>EXPEDIENTE No. PAR-237/2001 (QD-143/2001)</b>
<b>ACUERDO</b>	
En la Ciudad de México, Distrito Federal, a los Veintiséis días del mes de Diciembre del año dos mil uno.-----	
Visto el estado en que se encuentran las actuaciones del expediente que al rubro se cita, integrado con motivo del procedimiento administrativo de Investigación que se sigue a en su carácter de Servidora Pública adscrita a la Unidad de Crédito No.4 (SEP), dependiente de la Subdirección General de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y-----	

Por lo anteriormente expuesto y fundado se:-----
<b>ACUERDA</b>
<b>PRIMERO.-</b> Esta Area de Responsabilidades es competente para conocer y acordar en el presente asunto, de conformidad con los fundamentos jurídicos precisados en el punto 2 de este Acuerdo.-----
<b>SEGUNDO.-</b> De conformidad con lo analizado en los considerandos I, II y III del Capítulo anterior, se suspende temporalmente a la en el puesto cargo o comisión que actualmente desempeña dentro del ISSSTE, con fundamento en lo señalado en el artículo 64 fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual cesará al momento de que esta autoridad así lo determina. -----



SECRETARÍA DE CONTRALORÍA  
Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

**ORGANO INTERNO DE CONTROL EN EL ISSST  
AREA DE RESPONSABILIDADES**

**EXPEDIENTE No. PAR-237/2001 (QD-143/2001)**

**TERCERO.-** Sin detrimento de lo establecido por el artículo 64 fracción IV, párrafo segundo primera parte, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, envíese oficio y copia del presente acuerdo al Subdirector de Recursos Humanos a fin de que lleve a cabo los trámites conducentes, debiendo informar a esta Área de Responsabilidades sobre su estricto cumplimiento.-----

**CUARTO.-** Notifíquese a la \_\_\_\_\_ para los efectos legales correspondientes.-----

**QUINTO.-** Comuníquese a los CC. Director General del ISSSTE; Titular del Órgano Interno de Control; Delegado Regional del ISSSTE en la Zona Oriente, y Titular del Área de Quejas, del propio Instituto, para los efectos legales y administrativos conducentes.-----

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**-----

Con motivo de la imposición de esta suspensión preventiva, el servidor público ante el Juzgado de Distrito del Primer Circuito que por turno le correspondió, solicitó el amparo y protección de la justicia federal, mediante la interposición del juicio constitucional correspondiente (amparo indirecto), mismo que con fecha 11 de marzo de 2002 (poco más de dos meses después de decretada la suspensión preventiva), le fue negado como a continuación se desprende:

**AUDIENCIA CONSTITUCIONAL.**

En México, Distrito Federal, siendo las **NUEVE HORAS CON CINCUENTA MINUTOS DEL ONCE DE MARZO DE DOS MIL DOS**, día y hora señalados para que tenga verificativo la audiencia constitucional en el presente juicio de garantías número **48/2002-II**, promovido por . . . . . estando en audiencia pública el licenciado **JOSÉ MANUEL VILLEDA AYALA**, Juez Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, asistido del Secretario con quien actúa y da fe, con fundamento en el artículo 165 de la Ley de Amparo, prosigue a declarar abierta la diligencia, sin la asistencia de las partes, ni de representante legítima de ellas.

**ACTOS RECLAMADOS**

1.- Del Titular del Área de Quejas del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), se reclama la emisión, suscripción y efectos del acuerdo de fecha veintiséis de diciembre del año dos mil uno, dictado en el expediente número PAR-237/2001 (QU-143/2001), así como la emisión, suscripción y efectos del oficio número CG/SR/IX/637/21724/2001, expediente número PAR-237/2001 (QU-143/2001), de fecha veintiocho de diciembre de dos mil uno, a través del cual se notificó a la quejosa el acuerdo de fecha veintiséis de diciembre del año dos mil uno, dictado en el expediente número PAR-237/2001 (QU-143/2001)

2.- De las autoridades responsables ejecutoras el cumplimiento, efectos y consecuencias del acuerdo de fecha veintiséis de diciembre del año dos mil uno, dictado en el expediente número PAR-237/2001 (QU-143/2001), en el que se determinó suspender temporalmente a la quejosa, con fundamento en lo señalado en el artículo 64, fracción IV, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el empleo (sic), cargo o comisión que desempeña dentro del ISSSTE, así como la inminente sus pensión de sus pagos y prestaciones.

## JUICIO DE AMPARO 48/2002-III

primer presupuesto, la garantía constitucional cobra vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley. El segundo presupuesto normativo implica que la garantía no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro. Finalmente, el tercer presupuesto implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte al derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en áreas de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado.

En las relatadas condiciones, ante la infundada de los conceptos de violación expresados por la parte quejosa, debe negarse el amparo y protección de la justicia federal solicitada.

En mérito de lo antes expuesto y con fundamento en los artículos 76, 77, 79 y 155 de la Ley de Amparo, se:

### RESUELVE:

**UNICO. LA JUSTICIA DE LA UNIÓN NO AMPARA NI PROTEGE a**  
\_\_\_\_\_, en contra de los actos y autoridades que quedaron  
precisados unos y otras en el resultando primero de esta sentencia.

**Notifíquese y, personalmente a la quejosa.**

Así lo resolvió el Juez Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, licenciado **JOSE MANUEL VILLEDA AYALA**, y firma hasta el día de hoy veintiséis de marzo de dos mil dos, en que las labores del Juzgado así lo permitieron.

**DOY FE.**

Como lo hemos mencionado, por su parte el Órgano Interno de Control, el 14 de febrero de 2002, procedió a requerir mediante *Citatorio* al servidor público, para el efecto que compareciera a la *Audiencia de Ley* correspondiente; con esta citación se dio inicio al *Procedimiento de Determinación de Responsabilidad Administrativa*, y en el mismo se contienen las presuntas irregularidades de carácter administrativo que se le atribuyeron (*Vid. Supra*, inciso 3.4, pp. 104 – 107); a continuación se inserta lo conducente del *Citatorio para Audiencia de Ley*:



SECRETARÍA DE CONTRALORÍA  
DESARROLLO ADMINISTRATIVO

ORGANO INTERNO DE CONTROL EN EL ISSSTE  
AREA DE RESPONSABILIDADES.

EXPEDIENTE FAR-237/2001.

OFICIO CGSRIUX/0016371 <sup>2629</sup> /2002.

ASUNTO: CITATORIO PARA DESAHOGO DE  
AUDIENCIA DE LEY

MÉXICO, D.F., A 14 DE FEBRERO DE 2002.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 14, 16, 108, 109 fracción III, 113 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 37 fracciones XII y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 89, segundo párrafo de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas; 62 fracción I de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 2, 3 fracción II, 45, 57, 60, 64 fracción I, 65 y 66 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; 2 y 47 fracción IV, inciso a) punto 1, y párrafo segundo del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; 52 del Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 192 de la Ley del referido Instituto, artículos 87, 109 y 206 del Código Federal de Procedimientos Penales, de aplicación supletoria en esta materia administrativa, se le cita para que comparezca personalmente en las oficinas que ocupa el Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, citas en Avenida Fray Servando número 32, 5º. piso, Colonia Centro, Código Postal 06080, en esta Ciudad de México, a las 10:00 horas del día veintiséis de febrero del año dos mil dos

A  
Lo anterior, con objeto de llevar a cabo la substanciación del procedimiento administrativo disciplinario instruido en su contra y la celebración de la audiencia de ley mismo procedimiento que se encuentra contemplado en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con aplicación supletoria en las cuestiones no previstas por dicho numeral, así como en la aplicación de las pruebas, de las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, en términos del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que taxativamente establece "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no

Agotada la secuela procedimental del *Procedimiento de Determinación de Responsabilidad Administrativa*, el 22 de mayo de 2002 (casi cinco meses después de haber iniciado la *suspensión preventiva*), se emitió una *resolución administrativa* en los términos que la contienen, imponiendo al servidor público las sanciones administrativas consistentes en la inhabilitación por el término de dos años, previa la destitución del puesto que venía ocupando, así tenemos:



SECRETARÍA DE CONTRALORÍA  
Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

ORGANO INTERNO DE CONTROL EN EL ISSSTE

AREA DE RESPONSABILIDADES

EXPEDIENTE No. PAR-237/2001  
(QU-143/2001)

--- En la Ciudad de México, Distrito Federal, a veintidós de mayo del dos mil dos. ---

Visto para resolver el procedimiento de determinación de Responsabilidades Administrativas instaurado por el Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con número de expediente citado al rubro, por irregularidades de carácter administrativo, atribuibles a la \_\_\_\_\_ con Registro Federal de Contribuyentes \_\_\_\_\_ con cargo al momento de los hechos materia de las presentes actuaciones como Auxiliar Administrativo, en la Unidad de Crédito No. 4, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y \_\_\_\_\_

R E S U L T A N D O

--- En mérito de lo anteriormente expuesto y fundado, es de resolverse y se ---

## RESUELVE

PRIMERO.- El Titular del Área de Responsabilidades de este Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo señalado en el Considerando I anterior. -----

SEGUNDO.- La C. \_\_\_\_\_ es administrativamente responsable de las irregularidades que se le atribuyeron, en términos de los Considerandos III y IV del capítulo que antecede, los cuales en obvio de repeticiones se tienen por reproducidos en este apartado como si a la letra se insertasen. -----

TERCERO.- Se impone a la C. \_\_\_\_\_ la sanción de INHABILITACIÓN POR DOS AÑOS para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público, previa Destitución del cargo que ocupa dentro del Instituto, la que deberá ser aplicada por el Superior Jerárquico en términos de los artículos 56 fracciones II y III de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas y 75 de la Ley en cita, en términos del Considerando IV de la presente resolución, mismo que se tiene por reproducido en este apartado como si a la letra se insertare -----

CUARTO.- Se deja sin efectos la Suspensión decretada en el Acuerdo de fecha

Ahora bien, dicha resolución administrativa se ejecutó de inmediato, como lo hemos dicho, de una manera "fulminante", pasando por alto que el servidor público era trabajador de base sindicalizado, con la peculiaridad de ser inamovible, es decir para su aplicación se debió observar lo establecido en los artículos 46 y 46 bis de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional* (Vid.

*Supra*, inciso 4.3.4.2, pp. 167 – 170); además, desde que se le notificó el acuerdo de suspensión preventiva antes insertado, fechado el 26 de diciembre de 2001, se suspendió su salario y negarle el acceso a su centro de trabajo, es decir, no se respetaron sus derechos laborales.

Como lo hemos exteriorizado, se insiste, lo procedente era ejecutar la destitución del puesto e inhabilitación, previa sujeción a los procedimientos previstos en la legislación aplicable,<sup>133</sup> para el caso concreto, la mencionada *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional*, sin embargo, el Estado en su acepción de patrón, es decir el ISSSTE, pasó por alto esta situación y simplemente se constrictó a ejecutar la resolución administrativa de manera inmediata, conculcando los derechos laborales del trabajador desde el 26 de diciembre de 2001.

Ahora bien, para el efecto de cumplir con el plazo previsto en el artículo 113 fracción II, apartado a) de la mencionada *Ley Burocrática*<sup>134</sup>, esto es, antes de que se cumplieran cuatro meses, contados a partir del 26 de diciembre de 2001 (fecha del acuerdo de la suspensión preventiva), el servidor público, en su calidad de trabajador, con fecha 25 de abril de 2002, presentó demanda laboral ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los términos que a continuación se indican:

---

<sup>133</sup> Conforme el artículo 75 párrafo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en su tenor literal señala: "*Tratándose de servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente*". (***Negritas nuestras***). Lex Cit. (Nota al pie 42).

<sup>134</sup> **Artículo 113.-** Prescriben: ... 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.* Lex Cit. (Nota al pie 12).

CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE  
**RECEBIDO**  
1230  
ABR 29 2012

V.s.

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO (ISSSTE) y/o otros.

OFICIALIA DE PARTES *Contra copias más siete fojas e tres copias más ocho fojas más carta p*  
H. TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

por mi propio derecho y señalando como domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones y documentos el ubicado en la avenida

autorizando en términos del original de la Carta Poder anexa, para que comparezcan ante ese H. Tribunal en mi nombre y representación, y gestionen todo lo relacionado con la demanda interpuesta, así como para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos, conjunta o separadamente a las **LICENCIADAS LUZ MARÍA JALOMA SOTO, MARÍA CRISTINA BALTIERRA RUIZ, al LICENCIADO RICARDO OCAMPO CABALLERO**, así como a la Pasante de Derecho **LAURA ROSA GONZÁLEZ ANZALDO**; ante ese H. Tribunal respetuosamente comparezco para exponer:

Por medio del presente recurso y con fundamento en los artículos 124 fracción I, 126 y 127 y 129 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado acudo a demandar al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y/o Coordinador Administrativo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y/o Jefe del Departamento de Recursos Humanos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y/o quien resulte responsable de la relación laboral que tengo respecto de la fuente de trabajo ubicada en avenida Plaza de la República (antes avenida Juárez) No. 134, planta baja, colonia Tabacalera, c.p. 06030, Delegación Cuauhtémoc, México D.F., lugar donde deben ser notificados los demandados.

El objeto de la presente demanda es el cumplimiento y pago de las siguientes:

**PRESTACIONES**

- A) La reinstalación en el cargo que como auxiliar administrativo adscrita a la Jefatura de Servicios y Operatividad de la Subdirección de Otorgamiento de Crédito del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), desempeño para los demandados, debido a que fui **SEPARADA INJUSTIFICADAMENTE** de mi empleo;

Con motivo de incompetencia promovida por la parte demandada (ISSSTE), dicho Tribunal se declaró incompetente para conocer del juicio laboral, por lo que correspondió a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje continuar en el conocimiento de dicho juicio, es decir, resultó procedente la incompetencia por declinatoria; así tenemos el acuerdo pronunciado por el Órgano Jurisdiccional:

EXP. No. 2699/02  
PROM. No. 22661

México, Distrito Federal a doce de junio del dos mil dos.-----

Agréguese a sus autos el escrito y anexos recibidos el veintiséis de mayo del dos mil dos, que suscribe el C. DIRECTOR GARAY RUIZ, quien acredita su personalidad como apoderado legal del INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, con la copia certificada del Instrumento Público número 71441 de fecha treinta de enero del dos mil dos, pasada ante la Fe del LIC. CARLOS RICARDO VIÑAS BEREÁ, Notario Público número 72 del Distrito Federal, personalidad que se le reconoce con fundamento en el artículo 134 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como a las personas mencionadas en dicho oficio.-----

Conforme lo establecido por el artículo 129, fracción I, de la Constitución invocada así como 739, y 741 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria a la materia se tiene por señalado el domicilio del demandado para los efectos de notificación.-----

Como lo señala el actorante y en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 136 de la Ley Procesal, se tiene por contestada la demanda en tiempo y forma, por oponerse las defensas y excepciones hechas valer reservándose esta facultad a proveer sobre la admisión de las pruebas ofrecidas en el momento procesal oportuno.-----

Toda vez que la parte demandada promueve INCIDENTE DE INCOMPETENCIA DE ESTE TRIBUNAL, y siendo que el mismo reviste el carácter de previo y esencial pronunciándose en términos del artículo 762 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria a la materia, al efecto y con fundamentos en el artículo 141 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se procede a resolver de plano, atendiendo a que la parte actora en el presente juicio, demanda a la INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, al efecto y formando en cuenta que el pleno de la SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, sustentó la tesis jurisprudencial 1/96, publicada en la página 52 tomo 3, febrero 1996, del semanario Judicial de la Federación cuyo rubro y tenor es el siguiente "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 125 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL". El apartado B, del artículo 125 Constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al Servicio de los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al CONGRESO DE LA UNIÓN, para expedir la Legislación respectiva como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque

de los Trabajadores al Servicio del Estado, que sujeta al régimen laboral burocrático, no solo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de Organismos Descentralizados que aunque integran la administración Pública Federal descentralizada no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración Pública descentralizada, como son las SECRETARÍAS DE ESTADO, y los DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, por lo tanto las relaciones de los Organismos Públicos Descentralizados de carácter Federal con sus Servidores no se rigen por las normas del apartado A, del artículo 123 Constitucional". - En razón de lo anterior y al ser la INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, un Organismo Descentralizado que participa de todas las características inherentes a las entidades de esa naturaleza, y al ser resuelto por parte de la SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, que los organismos descentralizados de carácter Federal su inclusión en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es Inconstitucional, en consecuencia esta Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se declara incompetente para seguir conociendo del presente juicio, con fundamento en el artículo 139 de la Ley de la Materia, ordenándose remitir los presentes autos al C. PRESIDENTE DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE, con residencia en esta CIUDAD DE MEXICO, para que se sirva conocer del presente juicio, por estimar de su competencia el presente asunto.

Por lo antes expuesto, fórnese carpeta relacionada, con las copias certificadas del escrito inicial de demanda, de la contestación al mismo y del presente acuerdo.- Haciendo del conocimiento de lo anterior a la UNIDAD DE INFORMATICA Y AL ARCHIVO DE ESTE TRIBUNAL, para los efectos de la estadística correspondiente.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE.- Así lo proveyeron y firmaron los CC. Magistrados que integran la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.- DOY FE.

MAGISTRADO PRESIDENTE

LIC. MANUEL FELIX BERTOLINA ROQUEÑI

MAGISTRADO REPRESENTANTE  
DEL GOBIERNO FEDERAL

MAGISTRADO REPRESENTANTE  
DE LOS TRABAJADORES

LIC. MARIO EMILIO GARZON CHAPA

LIC. JOSE LUIS RAMOS CALLE

SECRETARIO GENERAL AUXILIAR

LIC. LEOBARDO NAVARRO ROJAS

Por otro lado, en virtud del perjuicio que le deparó al servidor público la imposición de las sanciones administrativas; después de preparar el escrito de la demanda necesaria para la interposición del *juicio de nulidad* en contra de la resolución administrativa del 22 de mayo de 2002, antes aludida, misma emitida por el Órgano Interno de Control en el ISSSTE; el 14 de agosto de 2002, acudió ante el *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa* (TFJFA) a iniciar el trámite correspondiente, lo que tuvo como resultado la emisión de una Sentencia fechada el 21 de febrero de 2003 (un año y casi dos meses después de haber sido suspendido preventivamente, es decir, desde el 26 de diciembre de 2001), en la que declara la validez legal de la referida resolución administrativa, por lo que tal determinación implicó que las sanciones administrativas impuestas hasta ese momento se consideraron legales, empero, se continuó pasando por alto que se trataba de un servidor público de base sindicalizado y se siguieron conculcando sus derechos laborales, ya que como hemos dicho, desde el 26 de diciembre de 2001 ya no se le permitió trabajar, ni tampoco se le pagó retribución alguna. Así se tiene:

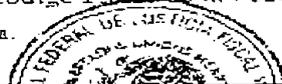
**NOVENA SALA REGIONAL  
METROPOLITANA.**

**EXPEDIENTE: 13434/02-17-09-4.**

**MAGISTRADA INSTRUCTORA:  
LIC. MARIA EUGENIA  
RODRÍGUEZ PAVÓN.**

**SECRETARIA DE ACUERDOS:  
LIC. CELINA ANGÉLICA  
QUINTERO RICO.**

México, Distrito Federal, a veintuno de febrero de dos mil tres.- **V I S T O S** los autos para resolver el juicio de nulidad al rubro citado y estando debidamente integrada la Novena Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con fundamento en el artículo 236 del Código Fiscal de la Federación, se procede a emitir la siguiente sentencia.



## RESULTA



1º. Por escrito presentado en la Oficina de Partes Común para las Salas Regionales Metropolitanas el 14 de agosto de 2002, compareció [redacted] por su propio derecho, a demandar la nulidad de la resolución emitida en el expediente administrativo número PAR-237/2001 (QU-143/2001), de fecha 22 de mayo de 2002, emitida por el Titular del Área de Quejas del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por encontrarse vacante la Titularidad del Área de Responsabilidades de dicho Órgano, en la que se le impone una sanción de inhabilitación por dos años para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público, previa destitución del cargo que ocupa dentro del Instituto, por haber resultado responsable de las irregularidades que se le atribuyen y así mismo, dejó sin efectos la suspensión decretada en el acuerdo de fecha 25 de diciembre de 2001.

En conclusión, toda vez que no existe concepto de impugnación pendiente de estudio, a sabido a que el demandante no logró desvirtuar la presunción de validez de la que goza la resolución materia del presente juicio, con términos del artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, entonces lo procedente es reconocer la validez de la misma.

En mérito de lo antes expuesto y con fundamento en los artículos 236, 237 y 239 fracción I, del Código Fiscal de la Federación.

I. La parte actora no probó los hechos constitutivos de su acción, en consecuencia;

II. SE RECONOCE LA VALIDEZ de la resolución impugnada, precisada en el Resultando 1º del presente fallo.

III. NOTIFIQUESE. Así lo resolvieron y firman los CC. Magistrados que integran la Novena Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Licenciados LEOPOLDO ROLANDO ARREOLA ORTIZ, ROSALVA BERTHA ROMERO NÚÑEZ y MARÍA EUGENIA RODRÍGUEZ PAVÓN, como Instructora en el presente juicio y en su carácter de Presidente de Sala, ante la Secretaria de Acuerdos, Licenciada CELINA ANGÉLICA QUINTERO RICO, quien ca fe.

MERP/CAQR/ingzm/leh

LA SUSCRITA SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA NOVENA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, CON FUNDAMENTO EN EL ARTICULO 41, FRACCION I, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, EN SU CARACTER DE PRESIDENTE DE SALA, ANTE LA SECRETARIA DE ACUERDOS, LICENCIADA CELINA ANGELICA QUINTERO RICO, Y CON FUNDAMENTO EN LOS ARTICULOS 236, 237 Y 239 FRACCION I, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, EN SU CARACTER DE INSTRUCTORA EN EL PRESENTE JUICIO, RESOLVIÓ RECONOCER LA VALIDEZ DE LA RESOLUCION IMPUGNADA, PRECISADA EN EL RESULTANDO 1º DEL PRESENTE FALLO, EN SU CARACTER DE PRESIDENTE DE SALA, ANTE LA SECRETARIA DE ACUERDOS, LICENCIADA CELINA ANGELICA QUINTERO RICO, QUIEN CA FE.

MEXICO, D. F., A LOS 16 DE MARZO DE 2008.  
LIC. CELINA ANGÉLICA QUINTERO RICO.

Ante esta situación, al resultar violadas las garantías individuales del servidor público, con fecha 10 de abril de 2003, éste procedió a interponer en contra la Sentencia del *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, amparo directo en materia administrativa*, del cual conoció el Décimo Segundo Tribunal Colegiado del Primer Circuito, mismo que hasta el 23 de febrero de 2004, esto es, prácticamente un año después de haberse emitido la Sentencia impugnada y dos años dos meses posteriores a la fecha en que dicho servidor público se encontró sin trabajar y sin percibir ingresos, entendiéndose privado de sus derechos laborales (no obstante ser trabajador de base, sindicalizado); se determinó conceder el amparo y protección de la justicia federal. Así se resolvió lo siguiente:

DA.- 178/2003.  
AMPARO DIRECTO.  
QUEJOSO:  
MAGISTRADO PONENTE:  
JUAN CARLOS CRUZ RAZO.  
SECRETARIO:  
VÍCTOR MANUEL MÁTTAR OLIVA.

**V I S T O S:** Los autos para resolver el juicio de amparo número D.A. 178/2003; y,

**R E S U L T A N D O**

**PRIMERO.-** Por escrito presentado el diez de abril de 2003 mil tres, ante la Oficina de Partes de las Salas Plenaes Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por su propio derecho promovió demanda de garantías por la que expresó los fundamentos de violación que consideró pertinentes al caso y solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, por violación de los artículos 5, 14 y 16 de la Constitución

la hoy quejosa no causó daño económico al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y el beneficio obtenido o que se pudo obtener el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, es inconcuso que la conducta infractora encuadra en la fracción I del artículo 78 de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y no en la fracción II de dicho precepto como lo señaló la Sala responsable.

En mérito de lo asentado, al resultar fundado el argumento toral que invocó la hoy quejosa en el sentido de que la conducta en que incurrió encuadra en la fracción I, del artículo 78 referido, es claro que, al no haberlo considerado así la Sala responsable, infringió en su perjuicio los artículos 14 y 16 constitucionales.

Por ello, debe concederse a la quejosa el amparo y protección de la Justicia federal, a efecto de que la responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y, en su lugar, dicte otra con arreglo a esta ejecutoria.

En mérito de lo anterior, resulta innecesario estudiar los demás conceptos de violación.

Cobra vigencia al respecto la tesis sustentada por la otrora Tercera Sala del Máximo Tribunal de la República, visible en la página 72, del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 175-180 Cuarta Parte, Séptima Época, que señala:

*"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS. Si al examinar los conceptos de violación invocados en la demanda de amparo resulta fundado uno de éstos y el mismo es suficiente para otorgar al peticionario de garantías la protección y el amparo de la justicia federal, resulta innecesario el estudio de los demás motivos de queja."*

Por lo expuesto y fundado y con apoyo, además, en los artículos 76 a 79, 184 y 192 de la Ley de Amparo, se resuelve:

**ÚNICO.-** La JUSTICIA DE LA UNIÓN AMPARA Y PROTEGE a contra la sentencia de veintiuno de febrero de dos mil tres, emitida por la Novena Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dictada en el expediente 13434/02-17-09-4, para los efectos precisado en la parte final del último considerando de la presente ejecutoria.

En cumplimiento de la Ejecutoria de Amparo del 23 de febrero de 2004, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 5 de abril de 2004 (poco más de un mes después), procedió a emitir otra Sentencia, en la que declara la nulidad lisa y llana de la primigenia resolución emitida por el Órgano Interno de Control en el ISSSTE, cuya consecuencia en términos del artículo 70 de la Ley

Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,<sup>135</sup> es la restitución en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impuestas; así tenemos:

NOVENA SALA REGIONAL METROPOLITANA.

EXPEDIENTE: 13434/02-17-09-4.

ACTOR:

MAGISTRADA INSTRUCTORA:  
LIC. MARIA EUGENIA  
RODRIGUEZ PAVÓN.

SECRETARIA DE ACUERDOS:  
LIC. MARIA GUADALUPE  
ZARATE MORALES.

México, Distrito Federal, a cinco de abril dos mil cuatro.- **VISTOS** los autos del Juicio Fiscal en que se actúa, para cumplimentar la Ejecutoria pronunciada el 23 de febrero de 2004, por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el D.A. 178/2003, recibida por este Tribunal el 31 de marzo del año en curso, y estando debidamente integrada la Novena Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 104 de la Ley de Amparo en vigor, se procede a emitir la siguiente Sentencia:

#### RESULTANDO

1º. Por escrito presentado en la Ciudad de México, el 14 de agosto de 2002, compareció [Nombre] por su propio derecho, a demandar la nulidad de la resolución emitida en el expediente administrativo número PAR-237/2001 (QU-143/2001), de fecha 22 de mayo de 2002, emitida por el Titular del Área de Quejas del Órgano [Nombre] de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por encontrarse vacante la Titularidad del Área de Responsabilidades de dicho Órgano, en la que se le impone una sanción de inhabilitación por dos años para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público, previa destitución del cargo



<sup>135</sup> Artículo 70.- Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este Capítulo. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes. (Negritas nuestras). Lex Cit. (Nota al pie 47).

NOVENA SALA REGIONAL  
METROPOLITANA.

EXPEDIENTE: 13434/02-17-09-4.

31

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 104 de la Ley de Amparo en vigor, 236, 237, 238, fracción IV y 239, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, es de resolvente y se resuelve:

I. La parte actora acreditó los extremos de su acción, en consecuencia;

**II. SE DECLARA LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, misma que quedó precisada en el Resultando 1° del presente Fallo.**

III. Mediante atento oficio que al efecto se gire al Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, remítase copia certificada de la presente sentencia, a fin de que se sirva verificar el debido cumplimiento que se dio a la ejecutoria de fecha 23 de febrero de 2003, dictada en el Juicio de Amparo número D.A. 178/2003, para su conocimiento y efectos legales conducentes.

IV. NOTIFÍQUESE. Así lo resolvieron y firman los CC. Magistrados que integran la Novena Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Licenciados **LEOPOLDO ROLANDO ARREOLA ORTIZ, ROSALVA BERTHA ROMERO NUÑEZ y MARÍA EUGENIA RODRÍGUEZ PAVÓN**, como instructora en el presente juicio y, en su carácter de Presidente de Sala, ante la Secretaria de Acuerdos, Licenciada **MARÍA GUADALUPE ZÁRATE MORALES**, quien da fe.

MERP/MGZ/Mich

Cabe señalar que en el caso que se comenta, los medios de impugnación en materia administrativa que se hicieron valer, primero el *juicio de nulidad* ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y posteriormente el *juicio de amparo directo* ante el Tribunal Colegiado de Circuito, respecto de la sentencia de aquél; se resolvieron antes que el *juicio ordinario laboral*, del que finalmente conoció la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con motivo de la incompetencia por declinatoria que hemos referido, por lo que en nuestra opinión aplica el criterio señalado en la jurisprudencia transcrita en el apartado que antecede (*Vid. Supra*, inciso 4.6, pp. 190 - 191), de la que se reproduce el rubro para pronta referencia:

**DESTITUCIÓN DE TRABAJADORES DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, POR ORDEN DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. ÉSTA DEBE PAGAR LOS SALARIOS CAÍDOS CUANDO ES ANULADA LA ORDEN.**

Esto se traduce en que si las sanciones administrativas consistentes en la *destitución del puesto e inhabilitación por el término de dos años*, quedan sin efecto con motivo de la declaración de la nulidad lisa y llana de la resolución administrativa, como aconteció en el caso que nos ocupa, se concluye que el despido es injustificado, empero, la responsabilidad de la reinstalación es del patrón – Estado, específicamente el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y la responsabilidad del pago de salarios caídos y demás prestaciones establecidas por la Ley laboral, recae sobre la ahora Secretaría de la Función Pública.

No obstante la situación del caso expuesto, esto es, que los medios de impugnación de tipo administrativo se resolvieron con mayor prontitud respecto al juicio ordinario laboral; bien pudo resultar a la inversa, por lo que en ese supuesto, reiteraríamos nuestra opinión (*Vid. Supra*, inciso 4.6 pp. 191 – 198), bajo el *Principio Protector del Trabajo*, que se debe estar a lo más favorable para el trabajador por la buena fe y la equidad como criterio decisorio.

Es importante señalar, que en el caso que hemos comentado, no obstante que se trata de un servidor público, trabajador de base (sindicalizado) del ISSSTE, con calidad de inmovilidad en el empleo y con una antigüedad en el servicio público de más de quince años, con un expediente laboral sin antecedentes de sanciones de ningún tipo; **durante todo el tiempo que ya no se le permitió prestar sus servicios, es decir, desde el 26 de diciembre de 2001 (fecha de la suspensión temporal), hasta el 5 de abril de 2004 (fecha de sentencia de nulidad lisa y llana), más el tiempo de cumplimentación, lo que se verificó hasta el 16 de julio de 2004 (fecha en que se le reinstaló en el puesto que ocupaba), transcurrió un lapso de poco más de dos años y medio; durante todo ese tiempo, las sanciones administrativas impuestas se ejecutaron “fulminantemente” en su perjuicio, privándosele de todos sus derechos laborales (Vid. *Supra*, incisos 4.3.2, pp. 156 – 158 y 4.3.3, pp. 158 – 161), que de forma enunciativa y no limitativa son:**

- No percibía su salario tanto ordinario, como extraordinario.
- No podía realizar las actividades para las que estaba contratado, inclusive, se prohibió su acceso a las instalaciones del Organismo Público en el que laboraba.
- Al no encontrarse laborando, por lógica no tenía derecho a días de descanso semanales, ni vacaciones, consecuentemente, ni al goce del sueldo por esos periodos, ni a la prima vacacional.
- No tenía derecho a los incrementos salariales.
- Tampoco tuvo derecho a la capacitación.
- No se le pagó el aguinaldo correspondiente.
- No se le consideró para posibles ascensos, conforme al escalafón.
- Hizo la devolución de los útiles e instrumentos que se le habían proporcionado para la ejecución del trabajo.
- Lo dieron de baja en los servicios para la atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria.

- Respecto a su derecho de jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte, quedaron sin efecto alguno.
- Se coartó su derecho para la solicitud de licencias.

Aunado a lo anterior, al no cumplirse con lo dispuesto por el artículo 75 segundo párrafo de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, aplicable al caso concreto (*Vidire* nota al pie 133), no se le brindó pago alguno, como su prima de antigüedad y alcances salariales, simplemente el Organismo Público en el cual laboraba se constrictó a suspender el pago de salarios y negarle el acceso a las instalaciones, lo que en nuestra opinión se traduce en un cese injustificado.

No menos importante resulta el señalar, que con la inhabilitación que se impuso al servidor público del caso, se le limitó de una forma contundente para poder establecer algún vínculo laboral en el servicio público, ya sea en los Poderes de la Unión, incluso en los Estados y Municipios, lo que se tradujo en que el servidor público inhabilitado, además de quedarse desempleado, sin percepción económica alguna, ni servicio médico, ya no se pudo contratar en ningún organismo público, por lo que para poder subsistir, hasta en tanto se resolvía su situación, pasó a formar parte de la economía informal de este país.

Como lo hemos comentado, la afectación de los derechos laborales del servidor público del caso en comento, finalmente debe ser restituida con motivo que así lo determinó un Tribunal Colegiado de Circuito al concederle el amparo solicitado; sin embargo, bajo la perspectiva del Estado, por un lado ejerció su facultad disciplinaria en contra de dicho servidor público, pero de una manera ineficaz, ya que lo hizo de una forma por demás arbitraria y violatoria de sus derechos laborales, inclusive, garantías individuales, por lo que deberá resarcir económicamente esa privación con el pago de los salarios caídos y demás prestaciones a las que tuvo derecho por todo el tiempo que duro desempleado, lo que en última instancia repercutirá en el presupuesto del Estado, lo cual

hasta el 31 de diciembre de 2004, tenemos noticia que no se ha verificado; es decir, si bien ya se le reinstaló en su empleo desde el 16 de julio de 2004, en razón de la lentitud de los trámites internos y autorizaciones correspondientes en el Organismo de su adscripción (ISSSTE), no se le ha efectuado el pago de los salarios caídos o vencidos y prestaciones a las que tuvo derecho, equivalentes a los poco más de dos años y medio que estuvo privado de sus derechos laborales adquiridos, por lo que las resoluciones emitidas a su favor (ejecutoria de amparo y sentencia de nulidad), únicamente se han cumplido parcialmente.

#### **4.8 Análisis teórico pro-positivo.**

Este apartado como su nombre lo indica, es únicamente de tipo teórico, ya que de ninguna manera pretendemos tildar o poner en entre dicho las disposiciones Constitucionales ni la norma vigente, específicamente la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, misma que ha pasado por todo un proceso legislativo, en el que seguramente participó más de un experto en la materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Pretendemos hacer una propuesta desde nuestro particular punto de vista, insistimos, sólo de tipo teórico, en función de las *sanciones administrativas* que actualmente se imponen y ejecutan a los servidores públicos de la administración pública federal, previo *Procedimiento de Determinación de Responsabilidad Administrativa*, mismo que hemos tratado de explicar someramente en el Capítulo III del presente estudio.

Si bien se pudieran hacer un sinnúmero de propuestas en torno a este *Procedimiento* tanto de carácter sustantivo como adjetivo o procedimental, únicamente nos constreñiremos a realizar algunas en torno a las *sanciones administrativas*, ya que en nuestra opinión a través de las mismas se

materializa el hecho generador de la afectación en los derechos laborales de los servidores públicos en su acepción de trabajadores del Estado. Así expondremos algunas consideraciones pro-positivas, en torno a cada una de las sanciones administrativas:

*Amonestación privada o pública.*

Como lo mencionamos (*Vid. Supra*, inciso 3.5.1.1, p. 114), se trata de una advertencia que se hace al servidor público para que se abstenga de desplegar conductas como las posibles advertidas y el hecho que sea privada o pública será en función que se deje constancia o no en el expediente laboral.

Si bien por la naturaleza de esta sanción, podemos decir que es de las consideradas como “levísima”, los alcances de la misma no se establecen expresamente en la vigente *Ley de Responsabilidades*, ya que el artículo 16 fracción I tan solo se limita a establecer que se ejecutará por el jefe inmediato (*Vid. Supra*, inciso 4.2.2, pp. 149 – 152).

Para la ejecución de esta sanción, consideramos que la *Ley de Responsabilidades* debe delimitar cómo se ejecutará cuando sea privada y cómo cuando sea pública, v.gr., para el caso de la privada, que la advertencia se haga al servidor público de manera oral por el jefe inmediato y en privado; para el caso de que sea pública, que se le haga por escrito con cierta difusión en el área de adscripción del servidor público, pero con un enfoque más preventivo que correctivo.

Asimismo, le *Ley de Responsabilidades*, debería establecer los efectos y alcances de esta sanción, ya que queda a la absoluta discreción del jefe inmediato su forma de ejecución.

Consideramos que si se deja constancia en el expediente laboral del servidor público, para el caso de la amonestación pública, esto pudiera implicar que si una tercera persona por algún motivo (quizá posible ascenso), requiera consultar el expediente laboral y se encuentre con una constancia de esta sanción, podrá crearse cierto prejuicio sobre la conducta del servidor público en detrimento de su situación laboral; por lo que la amonestación debe ser exclusivamente eso, una simple advertencia para que no se vuelva a incurrir en una posible falta y no una afectación por el registro o antecedente que se pudiera generar.

El problema de dejar constancia en el expediente laboral del servidor público sancionado, se pudiera resolver si la *Ley de Responsabilidades*, en vez de hacer la distinción entre amonestación pública o privada, se limitara a referirla como simplemente *amonestación*, señalando expresamente la forma de su ejecución, pues como lo hemos señalado, lo que se busca es reencausar la conducta del servidor público, más preventiva que correctivamente.

#### *Suspensión temporal y destitución del puesto.*

Hemos precisado (*Vid. Supra*, inciso 3.5.1.2, p. 116), que con la *suspensión temporal* se separa temporalmente al servidor público de su trabajo, sin la posibilidad de gozar con los beneficios a que laboralmente tiene derecho, como lo son el sueldo y las prestaciones inherentes.

Asimismo, hemos dicho (*Vid. Supra*, inciso 3.5.1.3, p. 117), que con la *destitución del puesto* se deja sin efectos el nombramiento o contrato con el que se formaliza la relación laboral.

Como se desprende de estas sanciones, el efecto es que se separa de forma temporal (con la suspensión) o definitiva (con la destitución) al servidor público del empleo, cargo o comisión que venía desempeñando, lo que tiene un

impacto directo en la situación laboral del servidor público y en su perjuicio (*Vid. Supra*, inciso 4.3, pp. 154 – 158).

El problema nuevamente lo encontramos en los preceptos conducentes de la vigente *Ley de Responsabilidades*, ya que el artículo 16 fracción II (*Vid. Supra*, inciso 4.2.2, pp. 149 - 152), se limita a establecer que se ejecutará por el titular de la dependencia o entidad, por lo que queda al arbitrio de éstos, su aplicación, que por lo general ejecutan de forma “fulminante”, suspendiendo el sueldo y funciones del servidor público (por conducto del área de recursos humanos), y negarle el acceso a las instalaciones (por medio del área de seguridad y vigilancia de la dependencia o entidad que se trate). Disculpando lo coloquial de la expresión, literalmente envían al servidor público a su “casa”, por un tiempo o definitivamente, sin goce de salario ni demás prestaciones; inclusive, pasando por alto si se trata de un servidor de base (sindicalizado), como ya lo hemos expuesto en el inciso 4.7 (*Vid. Supra*, pp. 198 – 222), en el que realizamos el análisis y exposición de un caso concreto.

Desde nuestro punto de vista, la posible solución la podríamos encontrar como sigue:

*PRIMERO.-* Que se omita la sanción administrativa de *suspensión del empleo, cargo o comisión*, por la problemática y consecuencias de su ejecución, principalmente a los servidores públicos de base, es decir, al omitir la sanción administrativa de *suspensión del empleo, cargo o comisión*, ya no existiría una antinomia al intentar adecuar las causales existentes en materia administrativa que se pudieran ajustar para imponer dicha sanción, a las causales de la suspensión temporal determinadas en la materia laboral, tratándose de los servidores públicos de base (sindicalizados); con motivo de la remisión expresa que se hace en el segundo párrafo del artículo 30 de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos* (*Vid. Supra*, inciso 4.3.4, p. 161).

SEGUNDO.- Que la *destitución del puesto* se fije en un supuesto normativo en el que se prevea de dos formas: a) *destitución temporal del puesto* y b) *destitución permanente del puesto*. Asimismo, se podría establecer una sanción denominada *despido o cese sancionatorio*, cuyos efectos serían similares a los que actualmente se tienen con la *destitución del puesto* (Vid. *Supra*, inciso 4.3.2, pp. 156 – 158), esto es, la separación del empleo, cargo o comisión en forma definitiva, pero con las salvedades que consideraremos en líneas subsecuentes.

Si bien, en una primera instancia podría entenderse como una similitud entre las sanciones propuestas y las ya existentes, su definición y contexto serían diferentes, ya que los supuestos normativos podrían señalar los efectos que una y otra tendrían, así tenemos:

a) *La destitución temporal del puesto*.- Como se indica, lo sería de forma temporal, incluso, en función de la temporalidad que ya se establece para el caso de la suspensión, esto es, no menos de tres días, ni más de un año, pero lejos de dejar sin efecto el nombramiento, cesar o rescindir el contrato laboral, lo que se propone es que sea una efectiva destitución del puesto, es decir, que se remueva al servidor público del puesto en el que cometió las infracciones y se le posicione temporalmente en otro, quizá con otra adscripción; dada la temporalidad, cumplido el plazo así determinado en la sanción, podría regresar a ocupar el puesto del que fue destituido temporalmente.

b) *La destitución permanente del puesto*.- Los efectos de esta sanción serían similares a los de la *destitución temporal del puesto*, con la peculiaridad que en vez de ser por un plazo determinado, lo sería en forma definitiva, es decir, se remueve del puesto que venía ocupando el servidor público y se le posiciona definitivamente en otro, sin poder

regresar al puesto que venía ocupando, dadas las infracciones cometidas en el ejercicio de las funciones correspondientes al mismo.

c) *El despido o cese sancionatorio*.- Como lo hemos exteriorizado, los efectos de esta sanción serían equivalentes a los de la destitución del puesto como actualmente se prevén en la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, con una separación definitiva del empleo, cargo o comisión.

Ahora bien, como criterios de ponderación para la imposición de una u otra sanción administrativa, consideramos se debe de tomar en cuenta si la conducta del servidor público se desplegó por impericia<sup>136</sup> o negligencia<sup>137</sup> (culposamente) o con la plena intención de causar un menoscabo en el ejercicio de la función pública (dolosamente).

Así tendríamos, que para aquellas conductas infractoras y exteriorizadas por impericia o negligencia, es decir, del tipo de culpa, el servidor público podría hacerse acreedor a una *destitución temporal o permanente del puesto*, dependiendo para su imposición los alcances y efectos del acto, lo que se puede considerar como una sanción "leve". Si las conductas manifiestas se llevaran a cabo con pleno conocimiento de lo indebido y además, se causó un detrimento en el ejercicio de la función pública, entonces la sanción a aplicar sería el *despido o cese sancionatorio*, con las implicaciones que se han comentado en líneas anteriores, lo que se consideraría como una sanción "grave".

---

<sup>136</sup> *Impericia*.- Véase culpa; Culpa.- En el lenguaje alemán (derecho penal) se sostiene por algunos que la palabra culpa puede tener tres significados: a) dejar fuera de cuidado, descuidar o actuar sin intención; b) actuar sin dolo, y c) dejar las cosas al acaso. Conforme a otros, la culpa sería falta de observación, atención, cuidado o vigilancia. Y aún cuando no hay unidad de pareceres, lo cierto es que en la raíz de la culpa hay siempre la omisión de algo: cuidado, atención, etc. Cfr. MORENO HERNÁNDEZ, Moisés. "Culpa" en *Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, Tomo II, Segunda edición, Porrúa, México, 2004, p. 708.

<sup>137</sup> *Negligencia*.- Véase culpa contractual; Culpa contractual.- Desde el punto de vista del derecho civil la culpa equivale a una falta de diligencia bien que proceda de un hecho o de una omisión. Entendemos por diligencia el deber que tienen todos los hombres de evitar el daño usando todos los medios posibles; negligencia es no poner esos medios en la práctica aún sin intención de perjudicar, y custodia es una forma especial de diligencia que consiste en el cuidado que debe ponerse en conservar la cosa ajena. Cfr. LÓPEZ MONROY, José de Jesús. "Culpa contractual" en *Ibidem*, p. 710.

Otro elemento a valorar cuidadosamente para la imposición de estas sanciones, sería el de la reincidencia, es decir, si un servidor público por ciertos hechos o conductas desplegadas se le consideró administrativamente responsable, haciéndose acreedor a una *destitución temporal del puesto*, sin embargo, por otros hechos o conductas indebidas se le sujeta nuevamente a un *Procedimiento de Determinación de Responsabilidad Administrativa*, entonces ya no se le podría imponer la misma sanción, sino otra cuyos efectos sean de mayor impacto, es decir, *la destitución permanente del puesto*, inclusive, *el despido o cese sancionatorio*, ya que las sanciones administrativas revisten un carácter disciplinario por parte del Estado hacia sus servidores públicos; por lo que bajo un supuesto de reincidencia, con autonomía de la culpa o el dolo de la actuación, quizá se pueda ponderar la aplicación del *despido o cese sancionatorio*, independientemente de la sanción que de forma previa se haya ejecutado, sea de las que consideramos como "levisima" (*amonestación privada o pública*) o "leve" (*destitución temporal o permanente del puesto*).

Asimismo, en su caso, se debería evaluar lo que establece el artículo 161 de la *Ley Federal del Trabajo*,<sup>138</sup> aplicable supletoriamente por remisión expresa del artículo 11 de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional*, en cuanto al denominado "fuero de inamovilidad", que no permite al patrón rescindir la relación laboral cuando el trabajador tenga una antigüedad de más de veinte años, salvo por las causas que se señalan en el artículo 47 del primer dispositivo legal en cita, que sean particularmente graves o que imposibiliten la continuación de la relación laboral; sin embargo, en caso de repetición (reincidencia), tal disposición queda sin efectos. Por lo que tomando este criterio, si el servidor público tiene más de veinte años laborando en el servicio

---

<sup>138</sup> **Artículo 161.-** Cuando la relación de trabajo haya tenido una duración de más de veinte años, el patrón sólo podrá rescindir por alguna de las causas señaladas en el artículo 47, que sea particularmente grave o que haga imposible su continuación, pero se le impondrá al trabajador la corrección disciplinaria que corresponda, respetando los derechos que deriven de su antigüedad. La repetición de la falta o la comisión de otra u otras, que constituyan una causa legal de rescisión, deja sin efecto la disposición anterior. (Negritas nuestras). Lex Cit. (Nota al pie 13).

público, pero es reincidente, lo procedente sería aplicar el *despido o cese sancionatorio*; a *contrario sensu*, si no es reincidente y cuenta con un expediente laboral sin antecedentes de haber sido sancionado, pero es acreedor a dicha sanción administrativa, entonces podría aplicarse la excepción de no *despedirlo o cesarlo* por única ocasión, conmutando la sanción administrativa por una "levísima" (amonestación privada o pública) o "leve" (destitución temporal o permanente del puesto).

Es importante destacar que para la ejecución de la sanción administrativa propuesta, consistente en el *despido o cese sancionatorio*, se tendría que determinar en su aplicación si se trata de servidores públicos, trabajadores de confianza o de base sindicalizados, en atención a la tutela existente de estabilidad en el empleo de estos últimos; por lo que se debería considerar:

- Si se trata de un servidor público, trabajador de confianza, dejar establecido que se le deben cubrir los alcances y prestaciones laborales a que tenga derecho, como son pago de vacaciones y prima vacacional, en correspondencia con el tiempo laborado, aguinaldo por el tiempo laborado y proporcional, así como los salarios devengados hasta la fecha del cese o despido.
- Para el servidor público, trabajador de base (sindicalizado), para su aplicación se debe hacer una remisión a la legislación aplicable y que rija la relación laboral (*Vid. Supra*, inciso 4.3.4.2, pp. 167 - 170); así, si se trata de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional*, se deberá considerar lo dispuesto por el artículo 46 fracción V, *in fine*, que establece la posibilidad de cesar al trabajador, pero por resolución del *Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje*. Si la relación laboral se rige por la *Ley Federal del Trabajo*, entonces la remisión se hace a las quince fracciones de su artículo 47, en las que se establecen las causas de

rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón; es decir, para que se pudiera ejecutar la sanción de *despido o cese sancionatorio* de un trabajador de base, tendría que existir previamente una determinación de la autoridad laboral (*Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o Junta Federal de Conciliación y Arbitraje*), con el objeto que no se conculquen los derechos laborales del servidor público de base y se tutele el principio de estabilidad en el empleo de dicha clase trabajadora.

Bajo el supuesto en comento, previa secuela procesal, si la autoridad laboral determina procedente el despido o cese sin responsabilidad para el patrón – Estado, toda vez que las causales se adecuan a las consideradas para la imposición de la sanción administrativa, entonces los únicos conceptos a pagar serían las vacaciones y prima vacacional, en correspondencia con el tiempo laborado, aguinaldo por el tiempo laborado y proporcional, así como los salarios devengados hasta la fecha del cese o despido. Por el contrario, si la determinación de la autoridad laboral es que se pretende separar injustificadamente al trabajador de base, entonces se deberá hacer valer el criterio que hemos considerado en la presente investigación, esto es, aplicar lo que resulte más favorable al trabajador, en salvaguarda de sus derechos laborales (*Vid. Supra*, inciso 4.6, pp. 182 – 198).

No menos importante es señalar, que se debe dejar establecido que el término de prescripción para cesar al trabajador que alude el artículo 113 fracción II apartado c) de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional*,<sup>139</sup> se interrumpiría desde el momento en que se inician los procedimientos administrativos regulados por la *Ley de*

---

<sup>139</sup> **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. (Negritas nuestras).* Lex Cit. (Nota al pie 12).

*Responsabilidades*, en concordancia con lo que establece el tercer párrafo del artículo 34 de nuestra vigente Ley,<sup>140</sup> ya que de lo contrario se dejaría en indefensión al patrón – Estado para el ejercicio de dicha facultad, por el tiempo transcurrido entre la conducta infractora desplegada por el servidor público y el inicio de los procedimientos relativos, al existir la posibilidad de que transcurran en exceso los cuatro meses que refiere dicho supuesto normativo. Lo mismo acontecería para el caso de los servidores públicos que rigen su relación laboral por el apartado “A” del artículo 123 Constitucional, como son los adscritos a la Comisión Federal de Electricidad (rama eléctrica) o los de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios (rama hidrocarburos y petroquímica); a los que les aplicaría el plazo de prescripción que refiere el artículo 517 fracción I y penúltimo párrafo, de la *Ley Federal del Trabajo*,<sup>141</sup> en el que el término de prescripción para ejercer la acción de despido del trabajador es de un mes.

Como se puede observar, con la imposición y ejecución de las sanciones propuestas (*destitución temporal o permanente del puesto y el despido o cese sancionatorio*), en nuestra opinión se estarían imponiendo sanciones de tipo administrativo disciplinario, en ejercicio de la facultad sancionadora del Estado, pero en ningún caso se trastocarían los derechos laborales del servidor público, ni tampoco se le causaría un perjuicio (lucro cesante), tal y como acontece de *facto*, ya que actualmente se suspende o destituye al servidor público de su empleo, cargo o comisión y se le deja de pagar su sueldo y demás prestaciones, además, se le niega la posibilidad de continuar trabajado; lo que finalmente repercute en un costo en detrimento para la dependencia o entidad, en última instancia para el Estado; costo que inclusive se multiplica dado el

---

<sup>140</sup> **Artículo 34.-** ...La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiera practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción. Lex Cit. (Nota al pie 26).

<sup>141</sup> **Artículo 517.- Prescriben en un mes:** I. Las acciones de los patrones para despedir a los trabajadores, para disciplinar sus faltas y para efectuar descuentos en sus salarios;... En los casos de la fracción I, la prescripción corre a partir, respectivamente, del día siguiente a la fecha en que se tenga conocimiento de la causa de la separación o de la falta, desde el momento en que se comprueben los errores cometidos, o las pérdidas o averías imputables al trabajador, o desde la fecha en que la deuda sea exigible... (Negritas nuestras). Lex Cit. (Nota al pie 13)

caso que el servidor público en uso de los medios de defensa que haga valer, obtenga el mandamiento al pago de salarios caídos, es decir, la restitución en el goce de los derechos laborales de los que hubiese sido privado, lo que se traduce en que el Estado tendría que cumplir, pagando salarios y prestaciones por un servicio personal subordinado que en la realidad no le fue prestado por el servidor público – trabajador.

### Inhabilitación temporal.

Se ha expuesto que esta sanción tiene alcances que van más allá del ámbito correspondiente a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste sus servicios, ya que se le priva temporalmente para desempeñar cualquier empleo dentro del servicio público (*Vid. Supra*, inciso 3.5.1.5, pp. 120 – 123).

Por su parte, también hemos señalado sus efectos y consecuencias laborales (*Vid. Supra*, inciso 4.3.3, pp. 158 - 161), pues se le limita al servidor público, a que precisamente pueda ser “servidor público”, inclusive el poder prestar servicios de forma independiente para el propio Estado; además de todas las consecuencias de tipo laboral que implica la destitución del puesto y que ya hemos señalado en diferentes partes de esta monografía.

Al respecto, consideramos que la sanción administrativa que se propone consistente en el *despido o cese sancionatorio*, calificada como “grave”, ya tendría un impacto bastante importante en la posición del servidor público infractor, por lo que podría tener un carácter correctivo en el ejercicio de la función pública, por lo que la imposición y ejecución de una *inhabilitación* como se contempla actualmente, a nuestro parecer sería una sanción calificada como “gravísima”, lo que debe ser cuidadosamente valorado para evitar violentar los derechos laborales de los trabajadores del Estado; incluso, se pudiera contemplar la sanción de *inhabilitación* para desempeñarse en el servicio público, pero a imponerse únicamente mediante el procedimiento de juicio

político y a aquellos servidores públicos que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, de lo que ya realizamos algunos comentarios en el Capítulo I de la presente monografía (*Vid. Supra*, inciso 1.2.3.1, pp. 28 – 31).

### Sanción económica.

Se ha exteriorizado que esta sanción se impone tomando como base la equivalencia en salarios mínimos respecto de los daños o perjuicios causados, el lucro o beneficios obtenido (*Vid. Supra*, inciso 3.5.1.4, pp. 118 – 120).

Asimismo, se ha precisado que esta sanción se transforma en crédito fiscal, por lo que se hace ejecutable por conducto de la Tesorería de la Federación (*Vid. Supra*, inciso 4.2.2, pp. 149 – 152).

Consideramos que se ha tergiversado la naturaleza de sanción económica, la cual debe ser una especie de multa,<sup>142</sup> tal y como la que aplican los órganos jurisdiccionales, esto es, como una simple medida disciplinaria o de apremio, sin trastocar el fondo del asunto en cuestión; sin embargo, la sanción económica que refiere la *Ley de Responsabilidades*, se ha tomado como instrumento para buscar el resarcimiento de los posibles daños o perjuicios, beneficio o lucro causado, cuando en realidad existen medios distintos al *Procedimiento de Determinación de Responsabilidad Administrativa*, como lo es la acción de responsabilidad civil pago de daños y perjuicios, al amparo del Código Civil Federal o el pliego de responsabilidades en términos de la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal* (*Vid. Supra*, inciso 1.2.3.3, pp. 35 y 36).

---

<sup>142</sup> “**Multa.**- Sanción pecuniaria impuesta por cualquier contravención legal, en beneficio del Estado o de cualquier entidad oficial que se encuentre autorizada para imponerla. En el orden jurídico puede considerarse como una corrección disciplinaria, como una sanción gubernativa, como una pena...” Cfr. DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. Op. Cit. (Nota al pie 2), p. 354.

Lo que se propone es que la sanción económica se imponga con total independencia a los daños o perjuicios causados, beneficio o lucro obtenido, dejando esto a los procedimientos ya existentes para el efecto; pudiendo utilizarse el mecanismo que prevalece actualmente, es decir, cuantificar la multa y elevarla a salarios mínimos mensuales para efectos de actualización; para lo cual en la misma *Ley de Responsabilidades*, se pudiera establecer una tabla con mínimos y máximos de salarios a imponer como sanción económica (multa).

Lo anterior obedece, a que en muchas ocasiones las sanciones económicas que se llegan a imponer a los servidores públicos resultan totalmente excesivas, impagables, consecuentemente, anticonstitucionales, pues se insiste, con esta sanción las autoridades impositoras buscan un resarcimiento del daño o perjuicio, beneficio o lucro, perdiendo de vista la responsabilidad objetiva del propio Estado.<sup>143</sup>

#### *Suspensión preventiva para la práctica de investigaciones.*

Se ha explicado que el artículo 21 fracción V de la vigente *Ley de Responsabilidades*, (*Vid. Supra*, inciso 4.5, pp. 177 – 182), faculta a la autoridad para ejecutar una suspensión temporal de los presuntos responsables de sus empleos, cargos o comisiones si, a su juicio, así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, pero esta suspensión (no sanción administrativa), deja sin efectos temporalmente el acto que haya dado origen al empleo, cargo o comisión, como lo es el nombramiento o contrato, por lo que también se transgreden los derechos laborales del trabajador.

Lo que se propone para el caso que exista la necesidad de practicar alguna investigación derivada de indicios de conductas irregulares desplegadas por algún servidor público, es que lejos de suspender los efectos del nombramiento

---

<sup>143</sup> *Vidire* (Nota al pie 36).

o contrato, simplemente se le posicione en otro puesto, desempeñando diferentes actividades, por el tiempo que dure la indagatoria correspondiente, la cual una vez concluida, podrá determinarse sobre la posible incoación del *Procedimiento de Determinación de Responsabilidad Administrativa*, o en su caso, la reincorporación en el puesto que venía ocupando.

Ahora bien, si se requiere *suspender preventivamente* a un trabajador de base (sindicalizado), nuevamente nos podríamos remitir al artículo 46 fracción V, *in fine* de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional* (Vid. *Supra*, inciso 4.5, p. 181), que determina la posibilidad de remover del puesto al trabajador, hasta en tanto se resuelva en definitiva el posible conflicto, en este caso, hasta que concluya la investigación practicada.

Respecto al término de la *suspensión preventiva*, por analogía nos podríamos remitir a lo que establece el artículo 45 último párrafo de la *Ley Burocrática* antes señalada,<sup>144</sup> en el que se prevé la posibilidad de suspender a los trabajadores hasta por un término de **sesenta días**, cuando apareciere alguna irregularidad en su gestión, mientras se practica la investigación; por lo que estableciendo un término de forma expresa, se evitaría que las investigaciones practicadas se prolonguen por tiempo indefinido, a discreción de la autoridad que la aplica y en perjuicio de los derechos laborales de los trabajadores, como acontece en la actualidad.

Bajo estas condiciones, se podría practicar la investigación conducente, sin que necesariamente se trastoquen los derechos laborales del servidor público, como acontece en la actualidad con la aplicación de la fracción V del artículo 21 de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*.

---

<sup>144</sup> **Artículo 45.-** ...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 practica la investigación y se resuelve sobre su cese. (**Negritas nuestras**). Lex Cit. (Nota al pie 12).

## CONCLUSIONES.

**PRIMERA.-** Todo trabajador al servicio del Estado, tiene la calidad de servidor público, por lo tanto susceptible de ser sujeto de responsabilidades de tipo penal, civil y administrativa, inclusive política, tratándose de aquellos con atribuciones de gobierno y administración; para lo cual existen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias que descansan bajo un principio de autonomía, así tenemos que la responsabilidad penal y civil se rige por los Códigos Sustantivos y Adjetivos de cada materia, la responsabilidad administrativa por la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos* y la responsabilidad política por la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*.

**SEGUNDA.-** La historia y los antecedentes legislativos en materia de responsabilidades de los servidores públicos, demuestran que se han logrado avances notables e importantes en el control y la vigilancia de la Administración Pública; por su parte, el derecho laboral burocrático también ha cobrado relevante importancia, por lo que mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960, se eleva a rango Constitucional el trabajo de los servidores públicos con la división del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en dos apartados: el "A" llamado "*Entre los Obreros, Jornaleros, Domésticos y artesanos y de una manera general, sobre todo Contrato de Trabajo*" y el "B", denominado "*Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales y sus Trabajadores*"; el cual con la reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1974, actualmente se denomina "*Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores*".

**TERCERA.-** La relación de trabajo entre los Poderes de la Unión (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y el Distrito Federal, y sus trabajadores, descansa en las

disposiciones del apartado B) del artículo 123 Constitucional y se rige por la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional*; la correspondiente a los estados y municipios con sus trabajadores descansa las disposiciones del artículo 123 Constitucional y se rige por las leyes que para tal efecto expidan las legislaturas de los Estados.

**CUARTA.-** La norma en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, tiene como propósito fundamental, prevenir, controlar y sancionar las conductas contrarias a la naturaleza del ejercicio de la función pública, así como eficientar la gestión de la administración del Estado para presuponer su recta conducción.

**QUINTA.-** *El Procedimiento de Determinación de Responsabilidad Administrativa*, se instruye a aquellos servidores públicos que con su actuar y en el ejercicio de sus funciones, incumplen las obligaciones consignadas en la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, lo que implica la transgresión de los principios fundamentales del servicio público, a saber: *legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia*. Este *Procedimiento*, puede culminar con la imposición de alguna de las sanciones administrativas que se prevén en dicho ordenamiento legal: *i) la amonestación privada o pública; ii) la suspensión del empleo, cargo o comisión; iii) la destitución del puesto; iv) la sanción económica y; v) la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.*

**SEXTA.-** Establecimos como hipótesis en la presente investigación: ***“La imposición de sanciones administrativas reguladas por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, conlleva a la transgresión de los derechos laborales de los trabajadores de la Administración Pública Federal (centralizada y paraestatal)”***, por lo que ésta es contrastada en los términos siguientes:

- a) Las sanciones administrativas de *suspensión del empleo, cargo o comisión, destitución del puesto e inhabilitación temporal*, que se imponen y ejecutan a los servidores públicos, tienen un impacto inmediato y directo en perjuicio de los derechos laborales en su acepción de trabajadores del Estado, particularmente por lo siguiente:

Con la imposición y ejecución de la **suspensión**, el servidor público, enunciativa y no limitativamente, de forma **temporal**:

- 1) No percibirá su salario tanto ordinario, como extraordinario.
- 2) No podrá realizar las actividades para las que está contratado, inclusive, se prohíbe su acceso a las instalaciones de la dependencia o entidad donde labore.
- 3) Como no se encuentra materializada la relación laboral, **NO** tendrá derecho a: i) días de descanso semanales, vacaciones, consecuentemente, goce del sueldo por esos periodos, ni a la prima vacacional; ii) incrementos salariales que correspondan al tiempo que dure la suspensión; iii) capacitación; iv) aguinaldo de la parte proporcional que corresponda a la duración de la suspensión; v) ser considerado para posibles ascensos, conforme al escalafón; vi) solicitar licencias.
- 4) En el caso de que sea una mujer, no tendrá derecho al descanso de tres meses con motivo de embarazo, ya que no está materializada la relación laboral.
- 5) Tiene que hacer la devolución de los útiles e instrumentos que se le hubiesen proporcionada para la ejecución del trabajo.
- 6) El derecho a la atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, queda limitado a las enfermedades no profesionales, con las implicaciones que esto conlleva.

- 7) Respecto a su derecho de jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte, resulta afectado, toda vez que el tiempo que dure la suspensión implica pérdida de su antigüedad en el empleo.

Asimismo, con la imposición y ejecución de la **destitución**, el servidor público, enunciativa y no limitativamente, de forma **definitiva**:

- 1) No percibirá su salario tanto ordinario, como extraordinario.
- 2) No podrá realizar las actividades para las que está contratado, inclusive, se prohíbe su acceso a las instalaciones de la dependencia o entidad donde labore.
- 3) Como cesa la relación laboral, **NO** tendrá derecho a: i) días de descanso semanales, vacaciones, consecuentemente, goce del sueldo por esos periodos, ni a la prima vacacional; ii) incrementos salariales; iii) capacitación; iv) aguinaldo; v) ser considerado para posibles ascensos, conforme al escalafón; vi) solicitar licencias.
- 4) En el caso de que el servidor público sea una mujer, no tendrá derecho al descanso de tres meses con motivo de embarazo, ya que cesa la relación laboral.
- 5) Tiene que hacer la devolución de los útiles e instrumentos que se le hubiesen proporcionado para la ejecución del trabajo.
- 6) Se pierden los derechos a la atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria.
- 7) Se pierden los derechos a la jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte, ya que se dejan de prestar los servicios en forma definitiva.

Por su parte, con la imposición y ejecución de la **inhabilitación**, el servidor público, **temporalmente** se le impide contratarse en cualquier organismo público del Estado, que inclusive, puede extenderse a cualquiera de los tres niveles de gobierno, ya que la fracción V del

artículo 13 de la *Ley de Responsabilidades* establece: "**Artículo 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:... V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público**"; se reitera, no sólo es aplicable para la administración pública federal, centralizada y paraestatal, sino se utiliza un término mucho más general, *servicio público*, es decir, se restringe de forma contundente la posibilidad de establecer algún vínculo laboral o de prestación de servicios para el sector público.

- b) La ejecución de las sanciones administrativas de *suspensión del empleo, cargo o comisión, destitución del puesto e inhabilitación temporal, contravienen el Principio Protector del Derecho del Trabajo*, así como lo que nosotros denominamos como *Principio Procesal de Causación de Estado* (cosa juzgada o firmeza legal), dada la ejecución inmediata de las mismas, ya que se aplican de una forma instantánea y "fulminantemente", conculcando los derechos laborales del trabajador del Estado; y no es sino hasta que a través de alguno de los medios de impugnación previstos en la *Ley de la Materia* (recurso de revocación ó juicio de nulidad), inclusive el propio juicio de amparo, cuando puede darse el caso que se revoquen, modifiquen, nulifiquen o se dejen sin efectos, las sanciones administrativas impuestas, en su caso, se restituya al servidor público en el pleno goce de la garantía(s) individual(es) violada(s); no obstante, para que el servidor público – trabajador del Estado obtenga una determinación que le resulte favorable, necesariamente tiene que transcurrir cierto tiempo en razón de los procedimientos e instancias conducentes, tiempo que por lo general se encuentra privado de sus derechos laborales.
- c) Del análisis que se realizó respecto a la imposición y ejecución de la *suspensión y destitución* (sanciones administrativas), de los servidores públicos de base (sindicalizados), así como del caso práctico que se

expone en este estudio (de un servidor público sindicalizado), en el que por un lapso de poco más de dos años y medio, no se le permitió prestar sus servicios y consecuentemente no recibió emolumento ni prestación alguna, se demuestra que no obstante que se trate de trabajadores de base, dada la ejecución inmediata de las sanciones administrativas impuestas, se violentan sus derechos laborales, ya que se pasa por alto la ejecución de las mismas conforme a las *causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable*, tal y como lo dispone el párrafo segundo del artículo 30 de *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*.

**Por lo anterior, queda demostrada la hipótesis de estudio planteada para la presente investigación.**

**SÉPTIMA.-** Existe la posibilidad que la resolución final de los medios de impugnación en materia administrativa, como lo es el *juicio de nulidad* ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el *amparo indirecto* ante los Juzgados de Distrito o el *amparo directo* ante los Tribunales Colegiados de Circuito; converja de manera contradictoria con la determinación final dada a través de un *laudo laboral*; por lo que en nuestra opinión debe prevalecer el *Principio Protector del Derecho del Trabajo*, bajo la regla específica de la *norma más favorable*, es decir, se debe optar por aquella determinación que le resulte más beneficiosa al servidor público en su acepción de trabajador del Estado, evitando vulnerar el *Principio del Derecho Mexicano del Trabajo*, referente al derecho de adquirir y conservar el empleo, lo que en el análisis del caso concreto no aconteció y consideramos se debió aplicar para evitar vulnerar los derechos laborales del trabajador – servidor público, más aún que se trataba de un trabajador de base sindicalizado que estuvo privado de tales derechos por un lapso de poco más de dos años y medio.

**OCTAVA.-** Por lo que se refiere a las consideraciones y razonamientos que hemos expuesto a lo largo de la presente monografía, particularmente con la propuesta teórica pro-positiva que constituimos, no pretendemos tildar los preceptos Constitucionales, ni las normas vigentes, aplicables en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, ni mucho menos, soslayar la facultad sancionadora del Estado, que como se ha dicho en algunos ámbitos y a manera de eufemismo “es un mal necesario”; lo que consideramos es que si bien es cierto, se requiere disciplinar a los servidores públicos que contravengan los principios fundamentales del servicio público por incumplimiento de las obligaciones a que están afectos, también lo es, que como trabajadores del Estado, con el transcurso del tiempo y por el desempeño de su trabajo, adquieren derechos laborales que por ningún motivo deben ser vulnerados.

**NOVENA.-** Como lo hemos establecido, resulta necesario que el Estado discipline a los servidores públicos, vía el *Procedimiento de Determinación de Responsabilidad Administrativa*, sin perder de vista la existencia de la relación de trabajo entre el Estado en su calidad de patrón y sus trabajadores; por lo que si las conductas desplegadas por el servidor público infractor, se pueden considerar tan graves, al grado que las sanciones administrativas que se pudieran aplicar (incluso, como las que se comentan como parte del análisis teórico pro-positivo), contemplando un despido o cese del trabajador, no tienen el impacto preventivo, correctivo y de disciplina necesario, se tienen expeditas las vías para fincar una responsabilidad de tipo penal, civil, en su caso, política, por aquellas conductas que resulten constitutivas de alguno de estos tipos de responsabilidad, sin vulnerar las disposiciones en materia del trabajo y por ende, los derechos laborales de los trabajadores.

## FUENTES DE CONSULTA.

### BIBLIOGRAFÍA.

**ACOSTA ROMERO, Miguel.** Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso, Décima primera edición, Porrúa, México, 1993.

\_\_\_\_\_. Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa, México, 1995.

**ARELLANO GARCÍA, Carlos.** Práctica Forense de Amparo. Décima cuarta edición, Porrúa, México, 2001.

**BURGOA ORIHUÉLA, Ignacio.** Derecho Constitucional Mexicano. Décima primera edición, Porrúa, México 1997.

**CANASÍ, José.** Derecho Administrativo. Vol. IV, Parte Especial, Depalma, Buenos Aires, 1977.

**DE BUEN LOZANO, Nestor.** Derecho del Trabajo. Tomo I, Décima sexta edición, México, Porrúa, 2004.

\_\_\_\_\_. Derecho del Trabajo. Tomo II, Décima séptima edición, México, Porrúa, 2003.

\_\_\_\_\_. Derecho Administrativo Laboral Administración Pública. México, Porrúa, 1994.

**DE LA CUEVA, Mario.** El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II, Tercera edición, México, Porrúa, 1994.

**DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto.** El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Segunda edición, Porrúa, México 1998.

**ECO, Humberto.** Cómo se hace una tesis. Gedisa, México, 1988.

**FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Ángel, José Luis Soberanes Fernández,** Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos. SECOGEF y UNAM, México 1994.

**FRAGA, Gabino.** Derecho Administrativo. Trigésima tercera edición, Porrúa, México, 1994.

**GARRIDO RAMÓN, Alena.** Derecho Individual del Trabajo. Lecciones de Cátedra, México, División de Universidad Abierta, Facultad de Derecho, UNAM. 1996.

**GÓMEZ LARA, Cipriano.** Teoría General del Proceso. Novena edición, Oxford, México, 2001.

\_\_\_\_\_. Derecho Procesal Civil. Sexta edición, Oxford, México, 1998.

**MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio.** Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Porrúa, México, 1999.

**MORA ROCHA, Manuel.** Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda edición, PAC, México, 1992.

**PENAGOS ARRECIS, Carlos.** Taller de Elaboración de Tesis. Antología. México, División de Universidad Abierta, Facultad de Derecho, UNAM. 1998.

**PLA RODRÍGUEZ, Américo.** Los Principios del Derecho del Trabajo. M.B.A., Montevideo, Uruguay, 1975.

**REYNOSO CASTILLO, Carlos.** Curso de Derecho Burocrático. Porrúa, México, 1999.

**ROBBINS, Stephen.** Administración. Teoría y Práctica. Tr. José C. Pecina Hernández, Prentice Hall, México, 1987.

**ROJINA VILLEGAS, Rafael.** Compendio de Derecho Civil. Teoría General de las Obligaciones. Vigésimo tercera edición, Porrúa, México, 2000.

**SERRA ROJAS BELTRI, Andrés.** Derecho Administrativo. Décima séptima edición, Porrúa, México, 1996.

**TRUEBA URBINA, Alberto.** Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomo II, México, Porrúa, 1973.

**VARGAS MENCHACA, José Manuel.** Manual para Elaboración de Tesis Profesionales. S.P.I.

## **DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.**

**DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael.** Diccionario de Derecho. Décima tercera edición, Porrúa, México, 1985.

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS.** Diccionario Jurídico Mexicano. Décima cuarta edición, Porrúa, México 2000.

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS.** Enciclopedia Jurídica Mexicana. Segunda edición, Porrúa, México 2004.

El Pequeño Larousse Ilustrado. Séptima edición, México, Larousse, 2001.

## **LEGISLACIÓN.**

- Código Civil Federal.  
<http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>
- Código Federal de Procedimientos Civiles.  
<http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>
- Código Federal de Procedimientos Penales.  
<http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>

- Código Fiscal de la Federación.  
<http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>
- Código Penal Federal.  
<http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
<http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*. Tomos I y II, Vigésimo tercera Edición, Porrúa, México, 1998.
- Ley de Amparo.  
<http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.  
<http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.  
<http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.  
<http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1982, Vigésima novena edición, Delma, México, 1998.
- Ley Federal del Trabajo. <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
<http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.  
<http://www.tff.gob.mx/default.asp>
- Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, de fecha 31 de Julio de 2000, con vigencia a partir del 1º de agosto de 2000, emitido por el Director General de Petróleos Mexicanos, Rogelio Montemayor Seguy.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. <http://www.funcionpublica.gob.mx>
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.  
<http://www.funcionpublica.gob.mx>

## **OTRAS FUENTES.**

- Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1994.
- Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos para el Procedimiento de Atención Ciudadana, emitidos por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), aplicables a partir de mayo de 2002, modificados mediante Oficio Circular No. SP/100/803/2003 del 13 de noviembre de 2003, emitido por el Titular de la Secretaría de la Función Pública (SFP).

<http://www.funcionpublica.gob.mx>

(Reglamentos internos)

<http://www.scjn.gob.mx>

(Jurisprudencia y exposición de motivos de leyes)

<http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>

(Leyes federales)

<http://www.tff.gob.mx/default.asp>

(Información procesal en materia fiscal y administrativa)

<http://info.juridicas.unam.mx/>

(Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM)

