



UNIVERSIDAD DE SOTAVENTO A.C.



ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

“LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS Y SU IMPUGNACIÓN EN VERACRUZ IGNACIO DE LA LLAVE”.

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

OLIVER DAMAS DE LOS SANTOS

ASESOR DE TESIS:

LIC. CARLOS DE LA ROSA LÓPEZ

COATZACOALCOS, VERACRUZ.

DICIEMBRE 2016.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I	
LA EMPRESA PARAESTATAL	9
1.1 Concepto y sus características	
2. Regulación de la Relación Laboral	14
2.1. Artículo 123 “A” Fracción XXXI inciso b, subinciso 1, Constitucional y su régimen de aplicación en la Administración Pública Paraestatal.....	14
2.2. El apartado “B2 del Artículo 123 Fracción IX, XII y XIV Constitucional.....	15
2.2.1. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	17
2.2.2. Ley Federal del Trabajo.....	19
CAPITULO II	
SERVIDORES PUBLICOS	
2.1. Concepto y definición de Servidor Público	25
2.2. En la Doctrina.....	26
2.3. En la Constitución General de la República.....	27
2.4. En las Constituciones de las entidades Federativas.....	28
2.5. En la Legislación Federal.....	29
CAPÍTULO III	
3.1. Definición	32
3.2. Responsabilidad Jurídica.....	33
3.3. Tipos de Responsabilidades Jurídica.....	34
3.4. La Responsabilidad de los Servidores Públicos.....	36
3.4.1. La Responsabilidad Penal.....	36
3.4.2. Responsabilidad Civil.....	36
3.4.3. Responsabilidad Administrativa.....	38
3.4.4. Responsabilidad Profesional.....	38
3.4.4.1. El Código Penal.....	39
3.5. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	44
3.6. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	47

CAPITULO IV	
EL ORGANO SANCIONADOR	
4.1. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).....	57
4.2. La Contraloría Interna.....	60
4.2.1. El Titular del órgano interno de control en las entidades o dependencias.....	65
4.2.2. Titular del área de responsabilidades y quejas.....	68
4.3. Las sanciones administrativas, procedimientos para aplicarla y ejecutarla.....	71
CAPITULO V	
5. CONTROVERSIA EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACION RESPECTO A LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.....	77
Propuesta.....	102
Conclusión.....	106
Bibliografía.....	109

INTRODUCCIÓN

A partir de 1997, se confiere facultades como autoridad a los Titulares de los Órganos de Control Interno, Titulares de Áreas de Auditorías, Quejas, Denuncias, Responsabilidades y Atención Ciudadana, dependientes, de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuyas actividades son desarrolladas ante las dependencias que forman parte de la Administración Pública Federal, como es el caso de las entidades paraestatales, debido a las Reformas que ha sufrido la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de entidades paraestatales, Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), con relación a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos, hoy denominada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; concediendo a los Titulares del Área Responsabilidades, la competencia para integrar las investigaciones correspondiente para determinar en su caso, alguna responsabilidad administrativa en la que hubiese incurrido un servidor público, por hechos o conductas contrarias a las obligaciones que debe observar, imponiendo las sanciones que la ahora Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (reglamentaria del artículo 108 Constitucional) establece, los cuales, va desde una amonestación hasta la inhabilitación del empleo, cargo o comisión e incluso con sanciones económicas por daño patrimonial causados a la entidad de adscripción.

En ese contexto, en la mayoría de los casos, cuando los servidores públicos sancionados ven afectados sus derechos, por una parte laborales y por la otra el carácter administrativo ante la entidad, en esa calidad, impugnan tales resoluciones o imposición de sanciones, a través de los medios que la ley de la materia concede (Ley Federal de Responsabilidad Administrativas de los Servidores Públicos) esto es, ante la misma autoridad administrativa, pero también lo hacen a través del Juicio Laboral, al tratarse de este supuesto, únicamente en contra de la entidad paraestatal en calidad de patrón, esto es así, porque, debido a la resolución administrativa emitida por el Titular del Área de Responsabilidades, esta requiere de la entidad, la ejecución de las mismas, tratándose de servidores públicos de base, ordenándose se realice conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de

la relación laboral y de acuerdo a los procedimientos previstos por la legislación que le aplique.

Esta investigación, tiene como objeto la propuesta de adición a la Ley laboral y a la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, respecto a la vía en que debe impugnarse una resolución administrativa dictada por el Titular del Área de Responsabilidades dependiente del Órgano Interno de Control en la entidad o dependencia de la administración pública paraestatales, que a su vez, dependen jerárquicamente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, pues, el sustento en que me baso, estriba, cuando al servidor público de base se le comunica y notifica la resolución dictada por el Titular del Área de Responsabilidades del órgano Interno de Control de la entidad paraestatal, imponiendo como sanción la destitución, inhabilitación o suspensión del cargo, empleo o comisión para el cual se desempeña, por conducto de su patrón, es decir, a través de la empresa o entidad para quien prestó sus servicios como empleado, ya sea mediante la rescisión laboral o cesación del cargo, configurando las conductas determinadas por el órgano sancionador en las hipótesis previstas por el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, relativas a rescisión laboral, por tanto, en estricto cumplimiento al artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en este sentido, el servidor público y empleado, ve afectado la continuidad de la relación laboral, además de su cargo, comisión y puesto, desde el punto de vista administrativo, que si bien es cierto so acepciones diferentes, por ende, legislaciones distintas tratando de impugnaciones a las sanciones que cada una de ellas imponen, es decir, una derivada de la conducta como patrón y la otra como ejecutor de una orden administrativa, lamentablemente las consecuencias que ocasionan, en el caso de que estas previo desarrollo de juicio sea en una materia o la otra e incluso en ambas, (laboral y administrativa) al mismo tiempo, la entidad o patrón deberá de restituir en el goce de los derechos a que hubiese sido privado el servidor público por la ejecución de las sanciones impugnadas, ello en materia administrativa y en cuanto a la laboral será la de reinstalación o pago de indemnización con las prestaciones accesorias, como el de

salarios dejados de percibir, prima vacacional, aguinaldos, bonos y demás hasta dar cumplimiento al laudo que se pronuncie, luego entonces, si la vía que opta el servidor público va enfocada a las dos, la entidad y/o patrón estaría sujeto a un doble pago, circunstancia ilegal y que causaría perjuicio mayor al patrimonio de la empresa, circunstancia que debe corregirse.

Luego entonces, jurídicamente no es posible que el sancionado y empleado, opte en ambas vías (laboral y administrativa) combatir la sanción impuesta, en un mismo tiempo o derivado del mismo hecho, pues la consecuencia que trae aparejada, es la de restituirlo en el goce de sus derechos laborales, aun, cuando no fue una voluntad del empleador, destituirlo, inhabilitar o suspenderlo de su empleo, pues se debió a una conducta de un órgano distinto a ésta, o bien cuando esta se da en ambos casos, pero tiene su origen en una conducta de una autoridad administrativa.

He de dejar claro también, que existen contradicciones de criterios legales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Investigación propuesta, porque cuando los sancionados, concurren ante una autoridad del trabajo, que en este caso concierne a las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, conocen a fondo los juicios que se le plantean, toda vez, que el actor, argumenta despido injustificado, pero el patrón al excepcionarse, señala que fue un acto debido al cumplimiento de una resolución administrativa, y que por la conducta determinada se le rescindió su relación laboral, bastando con ello el conocimiento, estudio y resolución por parte de esa autoridad, lo que debe colegirse, pues quien debe conocer es otra autoridad competente en este caso, tratando de responsabilidad de servidores públicos.

También se expone, la regulación de la relación laboral con los empleados, pues de acuerdo a la Carta Magna, se contempla como servidor público aquel que por su cargo, comisión o puesto, se desempeñe en la Administración Pública Federal y de acuerdo a las leyes secundarias, estos se encuentran regulados por el artículo 123 "B" sin embargo los adscritos a dependencias paraestatales, deben estar regulados por el artículo 123 "A" de la Constitución General de la República Mexicana.

Por último estimo pertinente señalar, la forma y modo en que debería realizar los actos del patrón en cumplimiento a una resolutoria de autoridad administrativa, en lo que concierne al servidor público infractor que guarde un vínculo con su situación laboral y la vía precisa a la que debe concurrir, así como el deber de las autoridades del trabajo en estos casos.

CAPITULO I

LA EMPRESA PARAESTATAL

1.1. CONCEPTO Y SU CARACTERISTICA

Antes de entrar al concepto de “empresa paraestatal” o también conocida como “empresa pública”, es de importancia recalcar, que esta forma parte de la administración pública, debiendo entender esta como aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar las funciones administrativas, la cual aparece desde que el hombre se organiza en sociedades para cumplir, garantizar y satisfacer sus necesidades distinguiéndose por la presencia de una autoridad, que subordina y rige actividades del resto del grupo y que precisamente debe encargarse de la satisfacción de la colectividad.

En nuestro país, el Poder Ejecutivo es unipersonal, y se deposita su ejercicio en el Presidente de la República, quien es, al mismo tiempo, jefe de estado, jefe de gobierno y jefe de la administración pública. Así pues, independientemente de la función administrativa, también desarrolla actividades de gobierno y de Estado.

En tales circunstancias, el sistema federal que caracteriza a nuestro Estado, existen tres niveles de gobierno: el municipal, estatal y federal, y por tanto en cada uno de ellos, existe el correspondiente nivel de administración.

En la especie, el artículo 90 de nuestra Carta Magna establece: La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamento Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. En acato a

esta disposición constitucional se publicó en el Diario oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Entonces, si el Estado, tiene como papel principal atender la satisfacción de las necesidades generales, y su objeto radica en los servicios públicos, por tanto, es necesario, contar con organismos técnicos que garanticen la satisfacción deseada, entendiendo esto como “la Administración Pública Federal” a mayor abundancia, Rafael de Pina en su diccionario de derecho, la define como el “conjunto de órganos mediante los cuales el Estado, las entidades de la Federación, los municipios y los organismos descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos¹, teniendo que atribuir o delegar ciertas funciones a órganos determinados que dependan de esta, para el desarrollo de actividades, tomando como base el régimen de la norma constitucional, esto es a través del Poder Ejecutivo, quien es el que deberá de designar y determinar la creación de las dependencias gubernamentales que desarrollarán las funciones que por lógica una sola no podría ejecutar, entonces, en lo que nos concierne, hablaré respecto a la EMPRESA PÚBLICA ó EMPRESA PARAESTATAL, entendiendo como “EMPRESA” y que proviene del latín in-prehesa, cogida. Sociedad industrial o mercantil fundada para emprender o llevar a cabo construcciones, negocios o proyectos de importancia. “Pública”, del latín publicus, potestad, jurisdicción o autoridad para hacer una cosa, en contraposición a lo privado.

De esta manera la administración pública asume la gestión de empresas económicas, por lo que el Estado no se limita a declararse titular de ciertas actividades y servicios de tipo económico, sino que invocando razones de interés colectivo y aplicando pautas y normas de derecho público, autoconsagra su competencia para la gestión empresarial, por medio de órganos y mecanismos directos e indirectos que la administración crea para tal efecto, con exclusión de los particulares o en competencia de los mismos.

¹ DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho, Ed. Porrúa, México, 1992, p. 60.

Para una mejor comprensión defino a la empresa pública o empresa paraestatal, como, “aquella que se constituye a través de una participación mayoritaria del gobierno federal, con el objeto de auxiliar en las funciones de la administración pública en beneficio de la sociedad”, esto es así, porque desde hace muchos años la legislación mexicana ha aceptado el sistema hoy tan en boga de la asociación del Estado con intereses particulares en forma de sociedad mercantiles sujetas por tanto, al derecho privado, claro ejemplo la compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México, la hoy conocida Diconsa, Liconsa, entre otras, pero para ello deben reunir ciertos requisitos que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece, entre ellas están:

- a) Que el Gobierno Federal, o una o más entidades paraestatales conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
- b) Que la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscrita por el Gobierno Federal, o
- c) Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presente o director general, o cuando tenga facultades para vetar acuerdos del propio órgano de gobierno.

De la misma manera, se asimila a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Para una mejor comprensión, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 45 señala que “son organismos descentralizados las entidades

creadas por la ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten” teniendo entonces una definición a través de la norma legal, respecto a las empresas paraestatales o Administración Pública Paraestatal, las cuales están integradas por:

- I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica, y
- II. Las sociedades de cualquier naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que satisfagan algunos o varios de los requisitos ya señalados.

De lo anterior, es de concluir, que la empresa pública, presenta las siguientes características:

1. Es una entidad administrativa, agencia u organización, creada por ley general o por acto especial.
2. Es de propiedad entera o parcial, y bajo influencia y control totales o preponderantes, del gobierno central, de los gobiernos provinciales o de colectividades públicas, se comportan o no con particulares el capital y los poderes de decisión.
3. Está dotada de un estatuto de persona jurídica.
4. Se le destina al cumplimiento habitual de actividades económicas, industriales, comerciales, financieras, o la prestación de servicios públicos, dentro de los marcos de una economía de mercado, con el objeto de satisfacer del mejor modo posible inmediatamente o en el futuro necesidades o intereses de tipo colectivo o general, con prioridad de este fin sobre la búsqueda del beneficio, aunque sin excluirlo y asumiendo el riesgo de la explotación.
5. El tipo de administración y gerencia corresponde al de empresas privadas.

6. Se mantienen financieramente, en todo o en parte, con recursos propios, sobre todo por las transacciones en el mercado a un precio determinado. Se supone que los subsidios del Estado tienen un carácter excepcional.

De esta manera encontramos en su mayoría, en nuestro sistema de gobierno desde el punto de vista de la administración, a la Sociedad Comercial de Estado, la cual es constituida bajo la formas de derecho privado (Sociedad Anónima), en las cuales el Estado posee la totalidad o una mayoría considerable de acciones, y es propietario único o casi único de la empresa, esto es, bien sea que el Estado compra en bolsa las acciones de una sociedad privada, sin alteración de su estructura y funcionamiento anteriores, es decir, absorbe los derechos y obligaciones en las condiciones en que se encuentre; y la otra, cuando el estado constituye una empresa económica, a la que se le da desde el principio forma jurídica de sociedad de derecho privado, y se caracteriza de la siguiente manera:

1. La sociedad comercial es independiente del Estado; se halla en una situación de marcada descentralización respecto a la administración pública.
2. Es creada por los preceptos o, según ellos, de una ley que fija además los derechos y obligaciones de la sociedad, desde su organización, administración hasta sus relaciones con los poderes públicos.
3. Tienen entonces, personalidad jurídica propia.
4. El estado le otorga fondos de capital y para cobertura de pérdidas; fuera de ello, se rigen por el principio de autosuficiencia financiera.
5. Está exenta de la mayoría de las disposiciones reglamentarias de control y de las disposiciones aplicables a sociedades que no son de capital.
6. El personal se halla sujeto a régimen diferente del que se rige para el resto del servicio público y lo fija la propia sociedad.

2. REGULACION DE LA RELACION LABORAL

2.1. ARTICULO 123 “A” FRACCION XXXI INCISO B, SUBINCISO 1, CONSTITUCIONAL Y SU REGIMEN DE APLICACIÓN EN LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

Es de entenderse que la regulación de la relación laboral entre los trabajadores y de la dependencia paraestatal debe ser la Ley Burocrática, sin embargo, de acuerdo a tesis jurisprudenciales, emanados de conflictos de competencia, precisamente derivado de conflictos entre patrón y empleado ha quedado sustentado que debe regirse el apartado “A” del artículo 123 a la luz de la fracción XXXI inciso b), subinciso 1, que dice: “Empresas: 1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal; ...” a mayor abundamiento cito la información complementaria:

COMPETENCIA LABORAL, CORRESPONDE A LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE CUANDO SE DEMANDE A EMPRESAS ADMINISTRADAS EN FORMA DIRECTA O DESCENTRALIZADA POR EL GOBIERNO FEDERAL.

En la fracción XXXI del apartado “A” del artículo 123 constitucional, al delimitar las esferas de competencia local y federal, el Poder Revisor de la Constitución tomó en cuenta, fundamentalmente, dos criterios generales, a saber: la naturaleza o tipo de actividad y la naturaleza o tipo de las empresas. Sin embargo, aunque la expresión “empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal”, no corresponde a un concepto jurídico definido, puede concluirse que en ella quedan comprendidos los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal vinculadas con el Gobierno Federal, en la medida en que

éstas son integrantes de la Administración Pública Paraestatal. Por tanto, en el supuesto previsto en la citada disposición constitucional, quedan comprendidos los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal de carácter federal, de acuerdo con una interpretación integral del cuerpo normativo fundante, que en su artículo 90 señala a las entidades paraestatales como integrantes de la Administración Pública Federal; en consecuencia, para la aplicación de las leyes del trabajo en relación con ellas se surte la competencia de las autoridades federales.

Competencia 51/96.- Suscitada entre la Primera Sala Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal, la Junta Especial Número Cuarenta y Nueve de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el estado de Chiapas, y la Junta Especial Número Tres de la Local de Conciliación y Arbitraje en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.- 04 de Octubre de 1996.- Unanimidad de cinco votos.- Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.- Secretario: Juan Carlos Cruz Razo.

EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA, COMPETENCIA FEDERAL TRATANDOSE DE CONFLICTOS EN QUE INTERVIENEN.

En atención a que el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la aplicación de las leyes del trabajo es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal y como de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 1º, párrafo segundo, y 3º., de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dichas empresas son entidades de la administración pública paraestatal, es evidente que el conocimiento y resolución de los juicios que contra ellas se entablen corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con fundamento legal también en el artículo 527, fracción II, inciso I), de la Ley Federal del Trabajo.

2.2. EL APARTADO “B2 DEL ARTÍCULO 123 FRACCION IX, XII Y XIV CONSTITUCIONAL.

En este rubro, la Carta Magna, establece “Toda persona tiene derecho al trabajo digno 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 de 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, previa al procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley; **XII.** Los conflictos individuales colectivos o inter sindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria. Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última. **XIV.** La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. ...”

Lo anterior, trae como consecuencia, que la Ley Burocrática, que más adelante se analizará, genera una verdadera confusión al momento de la aplicación en la regulación de la relación laboral y de imputación de responsabilidad alguna, pues, como ha venido diciendo, los trabajadores adscritos a dependencias de la administración pública paraestatal, en este rubro “responsabilidad” se reputan como servidores públicos, luego entonces, se les expide Nombramientos Individuales de Trabajo de acuerdo a la ley de esa materia (burocrática), y sobre todo respecto a las actividades que desarrolla el obrero para la dependencia, en su carácter de confianza, de ahí, la aplicación de la fracción XIV del artículo que nos ocupa. Por lo

tanto, en mi opinión, es incompleto las disposiciones marcadas por estas fracciones, pues, de acuerdo al artículo 108 de la Ley suprema, se considera servidor público para efectos de responsabilidad a los que laboran en la administración pública paraestatal, luego entonces, en cuanto a la regulación laboral, se debe o no ajustar de acuerdo al precepto constitucional señalado, o bien, el que debe prevalecer es el invocado con anterioridad, es decir, el apartado A; en la especie, debido a los diversos conflictos de competencia ante las instancias judiciales de trabajo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que los trabajadores de la entidades paraestatales serán regulados por el Apartado A del artículo 123 constitucional en su fracción, inciso y subinciso ya mencionado, sin que a la fecha las entidades paraestatales, realicen o hayan modificado la expedición de nombramientos, pues aún, se continua, como es el caso en particular de la entidad Diconsa, S. A. de C. V., pero no obstante ello, al tratarse de litigios, las actuaciones o manera de proceder de esta, se ajustan a las normas legales establecidas por la Ley Federal del Trabajo.

2.2.1. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Esta ley, es la reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Diciembre de 1963, durante el sexenio del entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Adolfo López Mateos, por tanto, reguladora de la relación laboral, de los empleados que forman parte de la administración pública federal y a mayor abundamiento, de acuerdo a lo previsto por el artículo 3, que dice: “Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales”, aunado a ello, el numera 5 de la Ley Burocrática hace, la descripción en forma enunciativa de las funciones que realizan en su mayoría los empleados de las entidades paraestatales, y el artículo 12 establece: “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.,” por lo tanto, si al personal que se extiende nombramiento de trabajo, sea definitivo temporal o por tiempo determinado, debería regirse por esta ley, sin embargo, como se ha dicho con anterioridad, de acuerdo a los conflictos de competencia entre autoridades laborales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en concordancia a lo previsto en la carta Magna, se regula por el apartado “A” del artículo 123 Constitucional.

Lo anterior, es inconcuso tal situación, pues si bien es cierto que se deben regular las relaciones laborales de los trabajadores en estas dependencias, las prestaciones que se conceden, están deducidas del presupuesto anual, que el gobierno federal otorga a cada dependencia, y sobre las autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además, las condiciones generales de trabajo que celebran son registradas ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, entonces, no existe una estabilidad jurídica, respecto a las normas de aplicación en la regulación laboral, a mayor abundamiento, es de explorado derecho que los servidores públicos están regidos por el apartado B de la norma legal en comento, situación que se soslaya con los criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo existen contradicciones de criterios, ejemplo claro, se basa en la tesis siguiente:

ORGANIZACIONES DESCENTRALIZADAS CON FUNCIONES DE SERVICIOS PÚBLICOS, COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS SURGIDOS CON SUS TRABAJADORES.

Es verdad que corresponde a las autoridades federales la aplicación de la norma de trabajo cuando se trata de empresas que están administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, pero no es suficiente el hecho de que la administración de una organización se lleve a cabo el régimen de descentralización para que por ese solo extremo se surta la competencia a favor de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, para conocer conflictos laborales que puedan surgir entre esa organización y sus servidores, porque tal aserto es contrario al artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que señala que quedan

regidos por sus disposiciones los organismos descentralizados similares a los que en su artículo 1 menciona expresamente, esa organización y sus servidores, porque tal aserto es contrario al artículo que tenga a su cargo función de servicios públicos.

Informe del Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1972. Tribunal Colegiado del 1er. Circuito en Materia de Trabajo, pág. 144.

En tales circunstancias se advierte, que la Ley Burocrática, no debe aplicarse para el personal que labora ante la Administración Pública, como se viene aplicando en la mayoría de las dependencias, pues si ya existe jurisprudencia en el sentido q}de que la regulación laboral con las entidades paraestatales, debe de surtir conforme a la Ley Federal del Trabajo, entonces, las consecuencias legales de esa relación laboral, (burocrática) debe dejarse de aplicar, circunstancia que no sucede, pues, en ese sentido, no tendría entonces, efecto alguno la permanencia ante estas entidades, los órganos internos de control, para sancionar y vigilar la adecuada observancia de las actividades del servidor público y por ende, ordenar la ejecución de la misma, en su carácter de autoridad administrativa.

2.2.2. LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Esta, como todas las leyes es de orden pública y de observancia, la cual regula la relación laboral entre los trabajadores y los patrones, comprendidas en el artículo 123 Apartado "A" de la Constitución y en el caso que nos ocupa, tenemos que en ninguno de sus artículos hace hincapié a la calidad de un servidor público, la única distinción con la ley burocrática, es el de trabajador, a quien define como "la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado. Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio." Así lo dispone su artículo 8.

Ahora bien, en la especie, tenemos que el artículo 527 de esta ley, describe la aplicación de las normas de trabajo y el cual corresponden a las Autoridades Federal siempre y cuando se trate de los siguientes:

1.Ramas Industriales

- Textil;
- Eléctrica;
- Cinematográfica;
- Hulera;
- Azucarera;
- Minera;
- Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas, y los productos de los mismo;
- De hidrocarburos;
- Petroquímica;
- Cementera;
- Calera;
- Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;
- Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;
- De celulosa y papel;
- De aceites y grasas vegetales;
- Productoras de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello;
- Ferrocarrilera;

- Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;
- Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado o de envases de vidrio; y
- Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco.

2. Empresas:

- Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizadas por el Gobierno Federal;
- Aquellas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas; y
- Aquellas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la nación.

También corresponderá a las autoridades federales la aplicación de las normas de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa; y, obligaciones patronales en las materias de capacitación y adiestramientos de sus trabajadores y de seguridad e higiene en los centros de trabajo.

De lo anterior, se desprende que, efectivamente la aplicación de normas de trabajo corresponderá a las autoridades federales, pero, es únicamente la aplicación, más no establecer la obligación a una entidad administrada por el gobierno federal en forma descentralizada, para regular la relación laboral con su personal y con ello dejar de aplicar las demás leyes secundarias, que en el presente estudio, se refiere a la Ley de entidades paraestatales, a la ley de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Por otro lado, esta norma legal, en su artículo 698, segundo párrafo, señala: "... Las juntas Federales de Conciliación y Federal de Conciliación y Arbitraje, conocerán de los conflictos de trabajo cuando se trate de las ramas industriales, empresas o materias en los artículos 123, Apartado "A", fracción XXXI de la Constitución Política y 527 de esta ley, "concatenada con lo previsto por el 701, dice:

"...La junta de conciliación y las de conciliación y arbitraje, de oficio deberá declararse incompetentes en cualquier estado del proceso, hasta antes de la audiencia de desahogo de pruebas, cuando existan en el expediente datos que lo justifiquen...", está a su vez con el diverso 703, previene que:

"...Las cuestiones de competencia, en materia de trabajo, sólo pueden promoverse por declinatoria. La declinatoria deberá oponerse al iniciarse el periodo de demanda y excepciones en la audiencia respectiva, acompañando los elementos en que se funde; en ese momento, la Junta después de oír a las partes y recibir las pruebas que estime convenientes, las que deberá referirse exclusivamente a la cuestión de incompetencia, dictará en el acto de resolución." Y aun más el numeral 704 estipula:

"...Cuando una Junta especial considere que el conflicto de que conoce, es de la competencia de otra de la misma Junta, con citación de las partes, se declarará incompetente y remitirá los autos a la Junta Especial que estime competente..."

En narradas circunstancias, es evidente, que la ley en comento, no previene nada, respecto a la controversia de los servidores públicos ante la empresa descentralizada o administrada directa o indirectamente por el gobierno federal (paraestatal), ello debe ser así, pues, como son diferentes normatividades, deben ser analizadas por la ley correspondiente, es decir, la de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Sin embargo, vale decir, que en materia de conflictos entre trabajadores y patrones, que estén dentro de los puestos enmarcados por el citado 527, corresponderá

conocer la Junta de Conciliación y Arbitraje o en su caso las Especiales, sin hacer distinción entre empleado o servidor público, el concepto de este último lo trataré en su capítulo, luego entonces, desde mi punto de vista, no es posible que en la fracción II, reputa que la aplicación de las normas de trabajo corresponderá a las Autoridades Federales tratándose de, empresas que sean administradas en forma directa o descentralizadas por el Gobierno Federal, cuando el título cuarto de nuestra carta magna , en su artículo 109 establece que, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sanciones a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad, porque aplicando la lógica, el servidor público de una empresa en este sentido, equivale a ser empleado o trabajador, y si incurre en alguna responsabilidad administrativa prevista por la ley de esa materia, la consecuencia, será la separación, de su empleo, y como se explicará más adelante, a este, se le concede el derecho de optar por dos vías legales, deducidas de un mismo hecho generador, y sus consecuencias legales serán idénticas.

CAPITULO II

SERVIDORES PÚBLICOS

2.1. CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE SERVIDOR PÚBLICO.

En mi opinión, no existe, verdaderamente un concepto de **Servidor Público**, ni en nuestra Constitución General de la República Mexicana, ni en ninguna otra disposición legal secundaria; sin embargo, vale definirla como: toda persona física, contratada, o designada mediante elección, que posea nombramiento alguno expedido en su favor, para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública, sea municipal, estatal o federal.

Al respecto cito los conceptos que algunos autores han pronunciado respecto al servidor público, a saber:

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, en su obra denominada El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos dice: el Derecho Mexicano dio un gran paso con la reforma que en diciembre de 1982 se realizó al Título Cuarto de la Constitución, al fijar las bases legales para la regulación de la “relación de servicios”

entre el Estado y sus trabajadores, con un enfoque diferente al del Derecho Laboral y Laboral Burocrático, atribuyendo la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del estado, y sujetándolo a un Código de conducta establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a las sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones, que afecten los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública.”²

Sergio Monserrit Ortiz, en su libro “Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”, señala: se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de reya de los trabajadores temporales y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales.³

Por otra parte José Reyes Tayabas en su publicación Análisis de los Delitos Electores y Criterios Aplicativos, denomina al servidor público como: todas las personas que desempeñen empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, distrital, estatal o municipal.⁴

2.2. EN LA DOCTRINA

En el universo de servidores públicos, la doctrina suele distinguir al funcionario del empleado; el primero viene a ser la persona física elegida, nombrada para ocupar un cargo público cuyo desempeño implica el ejercicio, en nombre del estado, de sus órganos gubernamentales o de la administración pública, de funciones, actividades,

² DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ed. Porrúa, Cuarta Edición. México 2001, p. 85.

³ ORTIZ Soltero, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. Segunda Edición. México, 2001. P. 5.

facultades o poderes, de representación, de iniciativa, de decisión, de mando; en opinión del profesor argentino Rafael Bielsa:

“Funcionario público es el que en virtud de designación especial y legal, ya por decreto ejecutivo, ya por elección y de una manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una esfera de competencia, constituye o concurre a constituir y a expresar o ejercitar la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público, ya sea actividad jurídica o social.”⁵

“El empleado al servicio del estado, en cambio, es la persona física que, mediante nombramiento, contrato o mecanismo equivalente, desempeña un cargo en alguno de los órganos gubernamentales o de la administración pública, sin contar con facultades o poderes de decisión o de mando, ni representar al órgano en que labora”.

Por tanto, no existe, como se ha dicho una verdad jurídica, respecto al concepto de servidor público, abocándose entonces la doctrina a los parámetros que el 108 Constitucional, detalla en este aspecto, o bien, a las características de la persona de acuerdo a las funciones que desarrolla dentro de la administración pública.

2.3. EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Derivado de la reforma del artículo 108 de nuestra carta magna, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Diciembre de 1982, prevista en el título cuarto refiere a las responsabilidades de los servidores públicos, estableciéndose, lo siguiente:

“Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los

4

⁵ BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo, Roque de Palma, t. III Buenos Aires, pp. 263 y 269.

poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurren en el desempeño de sus respectivas funciones.”

De esta manera, en mi opinión, se obtiene a manera de conceptuar al servidor público, como toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurra en el desempeño de sus respectivas funciones. Ahora bien, he de criticar tal aseveración, pues los legisladores, al momento de reformar este artículo, limitan en cierta manera, el ámbito de aplicación, porque únicamente se refiere a aquellos que se desempeñen en la administración pública federal o en el distrito federal, pasando por alto, los que laboran en las entidades federativas y municipio.

El artículo 8º. Constitucional distingue también entre funcionario y empleado público, al imponer a ambos la obligación de respetar el derecho de petición, en tanto que los artículos 74 fra. V; 109, fracs. I, II y III; 110, 112, 113, 114, 127 y 134 de la Constitución General de la República, hacen referencia, sin distinción, al género de servidor público.

2.4. EN LAS CONSTITUCIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Algunas constituciones particulares de los estados, como la de Querétaro, a semejanza de la Constitución General de la República, distinguen entre funcionarios y empleados públicos, como sendas especies del género servidor público; en cambio otras, como la de Durango, hacen referencia a los servidores públicos, sin diferenciarlos en funcionarios y empleados, y un ejemplo claro, la encontramos en la Constitución Política del Estado de Guanajuato, en su artículo 122, reformada por decreto publicado en el periódico oficial No. 14 de 17 de febrero de 1984,

comprendido en el Título Noveno denominado “De las responsabilidades de los Servidores Públicos”, que dice:

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, a los Funcionarios y Empleados del Estado y de los Municipios y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública, estatal municipal.

2.5. EN LA LEGISLACIÓN FEDERAL

Se utiliza la expresión genérica de servidor público, sin hacer distinción expresa entre funcionarios y empleados, tanto en la que fuese Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como en la ahora denominada Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El Código Penal (título décimo) para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal en su capítulo I, artículo 212, señala:

Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público para toda persona que desempeña 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 sociedad asimiladas a estas, 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.

El Código Civil Federal, en el LIBRO CUARTO. De las obligaciones, PRIMERA PARTE. De las obligaciones en general, TITULO PRIMERO. Fuentes de las obligaciones. CAPITULO V. De las obligaciones que nacen de los actos ilícitos, establecen en su artículo:

1927. El Estado tiene la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos 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.

Ello es así, pues en nuestra legislación federal no existe un concepto formal de servidor público, lo que hace es indicar las responsabilidades en que incurren vía civil, penal, pero sin distinguir su significado, luego entonces, para ello, se debe recurrir a la doctrina.

CAPITULO III

LA RESPONSABILIDAD DE LOS

SERVIDORES PUBLICOS

3.1. DEFINICION

De acuerdo a lo previsto por el artículo 108 Constitucional que a la letra dice: “Para los efectos de responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular... 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.” Aunado a esta, lo previsto por el artículo 1º de la Ley Orgánica de la administración Pública Federal en su título primero, capítulo único que dice:

“... 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 fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.”

Entendido lo anterior, la voz castellana “responsabilidad” proviene del latín *responderé* que significa: *estar obligado*.

Entre los muchos conceptos formulados al respecto, se entiende por responsabilidad la capacidad de un sujeto de derecho de conocer y aceptar las consecuencias de sus actos realizados consciente y libremente. En otro sentido, viene a ser la relación de causalidad existente entre el acto y su autor, o sea, la capacidad de responder por sus actos. En un sentido más concreto, la responsabilidad se traduce en el surgimiento de una obligación o merecimiento de una pena en un caso determinado o determinable, como resultado de la ejecución de un acto específico.

Por responsabilidad también se puede entender la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio produjo, o el daño causado a un tercero, porque así lo disponga una ley, lo estipule un contrato, o se desprenda de ciertos hechos ocurridos, independientemente de que en ellos exista o no culpa del obligado a subsanarla.

3.2. RESPONSABILIDAD JURIDICA

La particular situación que presentan los trabajadores del Estado los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus actividades incumplen con las

obligaciones que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y otras más, les impone, generan por tanto responsabilidad, sea a favor de los sujetos lesionados o del propio Estado, en este sentido podrá presentar características diferentes o semejantes, dependiendo del régimen legal aplicable.

La responsabilidad jurídica somete los hechos a la reacción jurídica frente al daño producido, reacción cuya finalidad consistente en la represión del mal causado a través del derecho, mediante el traslado de la carga del perjuicio a un sujeto diferente del agraviado; tal sujeto distinto habrá de sufrir –con, sin y aun contra su voluntad- la referida reacción jurídica, por encontrarse en situación de responsabilidad.

3.3. TIPOS DE RESPONSABILIDAD JURIDICA

Cuando se ofenden o ponen en riesgo los fundamentos que dan sustento a la sociedad, ésta reacciona mediante castigos que impone a quienes realizaron tales atentados, siempre y cuando esas conductas indebidas sean deliberadas, es decir, los autores sean plenamente responsables; por tanto, la responsabilidad penal reclama investigar la culpabilidad del agente antisocial o cuando menos comprobar el carácter socialmente peligroso que dicho sujeto o sus actos pueden significar, para imponer penas o adoptar medidas de seguridad en contra de quienes, responsables o no, la ponen en peligro y, en todo caso, procurar la rehabilitación y readaptación de tales personas.

La responsabilidad civil, a diferencia de la pena, no tiene como punto de partida un daño social, sino un mal infligido a un individuo o a varios en lo particular, mas como

desde hace siglos el perjudicado no puede aplicar un castigo al autor de dicho mal, deberá limitarse a solicitar, ante los tribunales competentes, la reparación del daño o perjuicio ocasionado.

En contraste con la responsabilidad penal, cuya comprobación demanda la investigación de la imputabilidad del autor del daño, o por lo menos la acreditación del carácter socialmente peligroso que dicha persona o sus actos pueden significar, en la responsabilidad civil tiene escasa relevancia que el acto pernicioso para un particular ponga o no en riesgo los intereses de la sociedad ni si el autor del daño tiene o no imputabilidad, puesto que lo único que se necesita es determinar si existe un nexo jurídico de obligación entre dos sujetos que los pueda convertir a uno en acreedor y a otro en deudor.

La responsabilidad administrativa se atribuye exclusivamente a los servidores públicos, por infringir con actos u omisiones los principios que rigen el quehacer público, los cuales, en los términos del artículo 47 de la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son los de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, actualizado ahora conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 8.

La responsabilidad política, al igual que la administrativa, sólo es atribuible a los servidores públicos, más no a todos, sino únicamente a algunos tipos de funcionarios públicos que precisa el artículo 110 constitucional, cuando sus conductas lesionen los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

La responsabilidad profesional sólo es imputable a los profesionistas, quienes además de responder por sus propios actos en los términos establecidos en el artículo 1910 del Código Civil y en el 228 del Código Penal, lo harán también por los actos de los auxiliares o empleados que estén bajo su inmediata dependencia y dirección, si sus instrucciones causaren el daño o no dieran las instrucciones adecuadas.

Conviene poner de relieve que cada uno de los diferentes tipos de responsabilidad no excluye a los demás; el homicida, por ejemplo, además de su responsabilidad penal, es civilmente responsable del perjuicio originado a los hijos de su víctima, por cuya razón la pena que se le impone por la comisión del delito, no le libera de reparar los perjuicios derivados de la orfandad en que quedaron los menores hijos del victimado.

3.4. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

En el desempeño de sus funciones, los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad penal, civil, administrativa, profesional y política y de acuerdo a la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se encuentran también la de carácter laboral, aunque este siempre ha existido, solo que hasta ahora se ha normado.

3.4.1. RESPONSABILIDAD PENAL

Este tipo de responsabilidad está prevista en el título décimo y décimo primero del libro segundo del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y

para toda la República en materia de fuero federal, cuyos artículos tratan de precisar en qué consisten los delitos de ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, así como los cometidos por los servidores públicos contra la administración de justicia.

3.4.2. RESPONSABILIDAD CIVIL

Para unos autores, la responsabilidad civil es la sanción a una conducta indebida, como se entendió en los primeros estudios del derecho, en los cuales la respuesta al daño era de índole aflictiva y penal; es el esquema de la “ley del talión” que, de represalia infligida en la persona del reo, se transforma en compensación pecuniaria con propósito aflictivo y no remuneratorio, mediante el criterio del múltiplo, que generaba una cuantiosa utilidad al perjudicado.

En el derecho romano, la idea de responsabilidad se modifica drásticamente al orientarse a restablecer el justo equilibrio entre los miembros de la comunidad, roto por una situación injusta, por lo cual la separación no la generaba la falta, sino la lesión. Por ello, como señala Eduardo Soto Kloss, en la interpretación romana:

El fundamento, la causa de la obligación de reparar no es la existencia de una falta, de culpa, de malicia, en el autor del daño, sino el desequilibrio producido en las relaciones de los hombre, desequilibrio injusto, injuria, perturbación de una igualdad que es necesario proteger, y por ende, necesidad de reparar aquella, alterada por ese daño contrario a esa igualdad (*aequalitas*).⁶

Conforme al criterio de otra corriente doctrinaria que puede considerarse predominante en la actualidad, la responsabilidad civil tiene una finalidad reparatoria

⁶ SOTO Kloss, Eduardo. “La responsabilidad pública: enfoque político, Responsabilidad del Estado, Tucumán, Unsta, 1982, p. 21.

y, por tanto, busca garantizar la esfera jurídica de los sujetos del derecho, con el propósito de restablecer la situación patrimonial de la víctima del daño antijurídico. En consecuencia, la indemnización será proporcional al daño sufrido.

En este otro esquema, la responsabilidad civil carece de carácter punitivo o aflictivo por ser indiscutiblemente reparatoria y, en consecuencia, no se destina a enriquecer a la víctima o a sus deudos. En este orden de ideas, el artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal, establece: “El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.

Podríamos entonces señalar que la responsabilidad civil del servidor público es la derivada de sus actos u omisiones registrados en el ejercicio de sus funciones, que causen daño económico o moral a otra persona.

3.4.3. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Se encontraba, en primer término, prevista por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al contener en sus 24 fracciones todo un catálogo de obligaciones para tales servidores, cuyo incumplimiento da lugar a imponerles las sanciones administrativas previstas en el artículo 53 del mismo ordenamiento legal, que son las de apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargas o comisiones en el servicio público.

Ahora con la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vigente a partir del 13 de marzo del 2002, todos los servidores públicos deben guardar estricto cumplimiento a las obligaciones que señala el artículo 8, conteniendo de la misma manera 24 fracciones u obligaciones, que de no observarse, omitir o incurrir en actos contrarios a lo señalados, e incluso también debe acatarse las disposiciones del artículo 9; para el caso de incumplimiento son sujetos a sanción, de acuerdo a los señalamientos del artículo 12, 13 con relación al 16 de la cita ley, claro está previa sujeción al procedimiento de investigación disciplinario administrativo.

3.4.4. RESPONSABILIDAD PROFESIONAL

Los servidores públicos cuyo desempeño de labores implica el ejercicio de una profesión, pueden incurrir en responsabilidad profesional en casos específicamente previstos en el Código Penal y en la Ley de Profesiones.

3.4.4.1. EL CODIGO PENAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 228 del Código Penal, los profesionistas y técnicos así como auxiliares, serán responsables en el ejercicio de su profesión y, además de las sanciones a que se hagan acreedores en cada caso, podrán ser suspendidos en tal ejercicio de un mes a dos años, o de manera definitiva en caso de reincidencias; quedando obligados a la reparación del daño por los actos propios y por los de sus auxiliares, cuando éstos obren de acuerdo con las instrucciones de aquellos.

En ese orden de ideas, tenemos pues, en lo aspecto netamente jurídico, la responsabilidad implica “la obligación de reparar y satisfacer por sí o por cualquier pérdida o daño que se hubiese causado a un tercero”⁷, situación entonces, que conduce a considerar que jurídicamente a un hecho se le atribuye el carácter de causa y al *sujeto* generador, el de *responsable*, quien es el que debe de reparar o resarcir el daño ocasionado. Sin embargo este acontecimiento está subordinada a la libertad de acción de este, desempeñando un papel de condicionante para que la responsabilidad se genere, luego entonces, tenemos la posibilidad de un actuar sin deseo, consecuentemente una excluyente de responsabilidad.

En tal virtud, las responsabilidades de los servidores públicos no son sino una consecuencia histórica de la doctrina del constitucionalismo, concebido para establecer “límites jurídicos a los gobernantes o detentadores del poder en su comunidad política, así es, pues, los servidores públicos, deben contar con limitantes en el desempeño de sus actividades, caso contrario, abusarían del poder que detentan, pero sobre todo, su finalidad es precisamente, mantenerlo al margen de la legalidad e imparcialidad en la función pública, claro está, en la carta magna, consignando las obligaciones para los servidores públicos (parte orgánica) y por otro lado expone un catálogo de derechos garantizados para los gobernados (parte dogmática), debiendo conciliarse e impedir que aquellos se aparten de lo que deben hacer e integrando los medios para éstos puedan hacer efectivos esos derechos.

Cabe señalar que en la mayoría de los casos de responsabilidad administrativa a servidores públicos son derivadas a violaciones graves de la Constitución y a las Leyes Federales, pero sobre todo por el manejo indebido de fondos y recursos federales, al respecto, la fracción III del artículo 109 constitucional alude a este tipo de responsabilidad, atribuyéndola como hecho causal los actos u omisiones de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia que son las rectoras de su desempeño, estas causas de responsabilidad son reiteradas

⁷ ESCRICHE, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Ed. Temis, T. IV, Bogotá, 1987, pág. 486.

también en el artículo 113 constitucional, al señalar que las leyes de responsabilidades determinarán las obligaciones que éstos deben salvaguardar los valores mencionados y que establecerán los procedimientos y autoridades para aplicar las sanciones respectivas, las cuales consistirán, además de las previstas por la ley de la materia, la inhabilitación, destitución o suspensión del cargo, comisión, empleo o cargo, aunada a ella las de sanciones económicas por detrimento patrimonial trayendo alusión el artículo 111 de la carta magna.

Ahora bien, así como están previstas las responsabilidades en que se pueden incurrir, también esta las de prescripción, las cuales corren a cargo de la propia ley, pero advierte, que cuando los actos u omisiones sean graves, los plazos de prescripción no podrán ser inferiores a tres años, como ejemplo la de un detrimento patrimonial por un monto elevado de pesos, lo que implica que pueden ser mayores a este plazo, según se advierte del tercer párrafo del numeral 114 constitucional.

Por otra parte, el antepenúltimo párrafo del artículo 109 de la ley en comento, consigna la autonomía de los procedimientos por las diversas clases de responsabilidades en que se pueden incurrir, significando entonces, que un servidor público puede ser sujeto de una o varias clases de responsabilidades, sin que se pueda condicionar la procedencia de una a otras u otras, ni tampoco suponer que el hecho de que se le exime de alguna genere que pueda ser responsable en otra categoría a mayor abundamiento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido tesis y jurisprudencia en ese rubro como se aprecia en la que cito:

TESIS SELECCIONADA

INSTANCIA: PLENO

EPOCA: NOVENA EPOCA

INSTANCIA: PLENO

FUENTE: SEMINARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION Y SU GACETA

PARTE: III, ABRIL DE 1996

TESIS: P. LX/96

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 y 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 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 Días 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.

En ese mismo párrafo se desprende el principio jurídico de non bis in idem, que prohíbe la imposición de varias sanciones de la misma naturaleza, esto es, que no se pueda sancionar en diferentes resoluciones por la misma causa, siempre que se trate de la mismas sanciones, ello no conduce a que no puedan imponerse varias sanciones administrativas por una misma conducta, pues, en principio, debe considerarse el hecho atribuido, el grado de afectación y la capacidad económica que exista en concordancia con el daño patrimonial que se esté afectando, y en tal razón es factible imponer sanciones de destitución con la inhabilitación, lo cual ha sido válido, tal como lo sostiene la tesis que se cita:

TESIS SELECCIONADA

EPOCA: OCTAVA EPOCA

INSTANCIA: TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

FUENTE: SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION

PARTE: XV-II FEBRERO

TESIS: 1.4º. A. 843 A

PAGINA: 340

FALTAS ADMINISTRATIVAS NO EXISTE PROHIBICION LEGAL PARA IMPONER DOS SANCIONES AL SERVIDOR PUBLICO QUE HAYA INCURRIDO EN RESPONSABILIDAD.

De la lectura del artículo 113 constitucional, se advierte que las sanciones previstas para ser aplicadas a los servidores públicos que incurren en responsabilidad administrativa, son la suspensión, destitución, e inhabilitación, así como las sanciones económicas. De tal dispositivo, se colige que la destitución e inhabilitación son sanciones que pueden aplicarse conjuntamente, pues así se desprende de la redacción del precepto constitucional que utiliza la conjunción copulativa “e”, en substitución de “o”, conjunción disyuntiva, para referirse a ellas; por tanto, es factible concluir que si la autoridad administrativa aplica al servidor público las sanciones mencionadas, es decir, la destitución y la inhabilitación, en nada contraria la

Constitución, más aún si tal sanción se impone por una sola vez, esto es, a través de un único procedimiento y, de acuerdo a las circunstancias y a la gravedad de la falta. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 2084/94, Ricardo Chacón Ruiz, 18 de enero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Clementina Flores Suárez.

Así pues, lo que no debe suceder, es imponer dos sanciones, en dos o más ocasiones, por la misma conducta desplegada, pero puede variar en la aplicación de sanciones diversas ante otras instancias como sería en la materia penal o civil.

3.5. LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Esta fue la reglamentaria del título cuarto de nuestra ley fundamental, la cual había sido publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982, sufriendo algunas reformas el día 10 de enero de 1994, 12 de diciembre de 1995 y 4 de diciembre de 1997; concretamente vale ahora decir, por su relevancia en el tema de estudio, lo previsto por el artículo 47 de esta ley, el cual consagraba un catalogo de obligaciones para el servidor público, que se traduce en obligaciones de hacer o

de no hacer según la hipótesis. La primera de ella parece abarcar a todas en su conjunto y es considerada como infringida en todos los casos de responsabilidad administrativa, pues se refería al aspecto positivo, a la obligación de “cumplir con la máxima diligencia en el servicio que le sea encomendado, abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión, por lo tanto, el dejar de hacer o no hacer, conlleva a un acto negativo, susceptible de responsabilidad e implicaría la aplicación de alguna sanción.

Otra obligación general prevista en esta ley, es lo referente a la obligación de “abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servidor público”, es importante dejar claro que esta es dependiente, pues, se encuentra sujeta a la violación de alguna norma que rija la actividad del servidor, porque al no ser acatada, evidentemente su conducta sería sancionada, pero, no estamos hablando de normas internas de la administración, en contrario, son las que determinan la Carta Magna en sus artículos 89, fracción I y 133, estos son, reglamentos Administrativos, Leyes emanadas del Congreso de la Unión y Tratados Internacionales.

Una obligación más, se encuentra en la fracción XXIV la cual, no es más que, una noción que pretende no dejar fuera ningún caso, al señalar “las demás que le impongan leyes y reglamentos”, por tanto, al destacar cualquiera de las fracciones previstas por el artículo 47, hoy 8 de la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, incurre en responsabilidad administrativa.

Ahora bien, conforme al artículo 53, se determinaba las sanciones a que eran acreedores los presuntos infractores, al incurrir en presuntas responsabilidades, que con la conducta determinada por el órgano investigador, del que más adelante se tratará, consistían en:

1. Apercebimiento privado o público

2. Amonestación privada o pública
3. Suspensión
4. Destitución del puesto
5. Sanción económica; e
6. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

En cuanto al primero de los citados infiere que es la prevención o aviso, cuyo propósito es la de evitar su repetición, la cual puede ser privada, en su concepción personal y la pública ante los ojos de la sociedad o ante quien se cometió la presunta falta.

En lo relativo a la amonestación, consiste en la advertencia que la autoridad administrativa impone, con la finalidad de hacer ver las consecuencias de la conducta reflejada contraria a la norma.

La suspensión es la privación de todo o parte de un empleo, cargo o comisión, de sus goces y emolumentos.

Destitución es la separación o privación temporal, de un cargo, comisión o empleo.

En lo referente a la sanción económica en mi opinión es aquella que consiste en la imposición del pago de cantidad económica o dinero, como reparación de un daño causado a la entidad.

Por lo que hace a la inhabilitación, es precisamente la de inhabilitar a un servidor público para el ejercicio de una actividad propia de su empleo, cargo o comisión, es decir, resulta ser inhábil para determinados cargos, sea dentro de la administración pública federal como estatal e incluso municipal.

3.6. LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

En la ley vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día miércoles 13 de marzo del 2002, derogándose por tanto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin embargo previo análisis del ponente, no existe pronunciación alguno respecto a la materia de estudio, es decir, respecto a la ejecución de las sanciones y su impugnación en vía administrativa y laboral.

Entendido lo anterior, entonces tenemos que esta Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, tiene por objeto, reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;

Las obligaciones el servicio público;

Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;

Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones y

El registro patrimonial de los servidores públicos.

Lo anterior, según lo dispone el artículo 1, y del acuerdo al numeral 2, son sujetos de la misma, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, además, de aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales, y en el ámbito de competencia serán autoridades facultadas para aplicarla, entre otros, que en el caso que nos ocupa, cito al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los Tribunales del Trabajo y agrarios, además, la Auditoría Superior de la Federación y demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

Ahora bien, resulta interés, el hecho de que el artículo 4 de esta ley, señala: “Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares del área de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República”. De esto se explicará con mejor precisión en el siguiente capítulo.

Por otra parte, la ley en comento, en su título segundo al rubro de Responsabilidades Administrativa, capítulo I, relativo a, Principios que regulan la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público, en su parte conducente el artículo 7y 8 disponen, respectivamente:

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.

Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de los recursos económicos públicos;
- III. Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que estén afectos;
- IV. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;
- V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- VII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, la dudas fundadas que le susciten la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las

medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

- VIII. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el periodo para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;
- IX. Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;
- X. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- XI. Excusarse de intervenir, por motivo de encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, labores o de negocios o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte. El servidor público deberá de informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;
- XII. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona dinero, bienes muebles o inmuebles , mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales,

comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión. Habrá intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar al empleo imparcial de su empleo, cargo o comisión. Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses de conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

- XIII. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;
- XIV. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;
- XV. Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;
- XVI. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares del área de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;
- XVII. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;
- XVIII. Denunciar por escrito ante la Secretaría o la Contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegaren advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

- XIX. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;
- XX. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- XXI. Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o prestación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes formulen o presenten;
- XXII. Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;
- XXIII. Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o que tenga conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y
- XXIV. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

A su vez el artículo 9, señala:

El servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión deberá observar, hasta un año después de haber concluido sus funciones, lo siguiente:

- a) En ningún caso aprovechará su influencia u obtendrá alguna ventaja derivada que desempeñaba, para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI del artículo anterior;
- b) No usar en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya tenido acceso en su empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público, y
- c) Los servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de Dirección en el Instituto Federal Electoral, sus Consejeros, y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se abstendrán de participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.

Aunado a lo anterior, el capítulo II, dispone las bases en que se deberá presentarse quejas o denuncias por presuntas irregularidades cometidas por los servidores públicos, además, de señalar cuáles pueden ser las sanciones que por faltas administrativas pueden ser sujetos los infractores, y que en forma específica se analizará más adelante así como el Procedimiento para aplicarlas, todo ello de acuerdo a los preceptos legales marcados con el numeral 10 al 24 de esta ley.

Resalta también, como parte del fondo de estudio de la ponencia que nos ocupa, la disposición legal contenida en el artículo 25, 28, 29, y 30, los cuales se estudiarán

detalladamente con posterioridad, sin embargo, cabe citarla desde este momento y realizar los comentarios, preliminares.

Pues bien, el numeral 25 dice: 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 impugnadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El diverso 28, establece: En los Juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnan las resoluciones administrativas dictadas conforme a la Ley, las sentencias firmes 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 establezcan otras leyes.

A su vez el artículo 29 dispone:

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.

El 30 proviene:

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

Tratándose de 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 recisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable.

Resulta entonces, que si por un servidor público deducido de la investigación administrativa que se le haya instruido en su contra y por resolución es sancionado por el Órgano Interno de Control, a través del Área de Responsabilidades, de Adscripción en alguna dependencia o entidad, puede optar por impugnarla ante la misma autoridad o ante la instancia judicial y si de esa inconformidad obtiene sentencia favorable de revocación o nulidad absoluta, éste deberá ser reincorporado, reinstalado o resarcirle el derecho a su empleo, con las consecuencias leales inherentes, es decir, pago de los salarios y demás prestaciones que le corresponda, con perjuicio al patrimonio de la entidad o dependencia.

Por otra parte, es de importancia, considerar, que para el caso de que el servidor público sea de base, la ejecución de la sanción a la que fue acreedor, se deberá realizar conforme a disposiciones de carácter laboral, que en mi opinión, considero, resulta, incongruente, pues, determina la aplicación de otras leyes como la laboral, para el debido cumplimiento de sus resoluciones, lo que implica, permitir al sancionado opte por impugnar dicho acto, en dos vías legales, administrativa conforme a la ley en comento y laboral, de acuerdo al segundo párrafo del precepto legal 30.

CAPITULO IV

EL ORGANO SANCIONADOR

4.1. LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO (SECODAM)

Esta dependencia fue creada por el Ejecutivo Federal por la inclusión del artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por la que se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, actualmente denominada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conservando las funciones originalmente asignadas a su antecesora, de las que se destaca, entre otras, la de actuar como órgano de control, en tanto se previene y sanciona la corrupción en el servicio público, a la vez coadyuva con las autoridades, tanto administrativas como judiciales, en la investigación e integración de los elementos formales y materiales que pudieran enmarcar conductas irregulares o ilícitas de los servidores públicos. Con la nueva denominación, está contemplada en el artículo 37 de la Ley Orgánica de referencia.

Conceptualmente, es el órgano centralizado del gobierno federal mexicano, y en términos de la exposición de motivos de la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo fue creada, como "...autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias", para cuyo efecto se adicionó a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el artículo 32 bis, que en su fracción XVII estableció la facultad de "conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar sanciones que corresponden en los términos que las leyes señalen, y en su caso hacer las denuncias ante el Ministerio Público."

Ahora bien, en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, concentrara el poder disciplinario para la imposición de las sanciones a los servidores públicos de la Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, lo cual realiza a través de los órganos de control internos adscritos a estas, así como de los titulares del área de auditoría, de

responsabilidades y quejas, quienes como autoridad dependen jerárquica y funcionalmente de esta secretaría.

Luego entonces, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la parte que nos interesa, el artículo 37, fracción XI y XII, dispone, entre otros despachos, lo siguiente:

XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal Centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la administración pública paraestatal.

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

En su estructura, se rige por un reglamento interior considerado y apegado estrictamente a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, haciendo notar que su última reforma ocurrió el 29 de noviembre del 2001, publicada en el Diario Oficial de la Federación, de la que obtenemos que, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados

con las mismas; la Ley General de Bienes Nacionales y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes de la Presidencia de la República.

La facultad de sancionador, lo encontramos en su artículo 2, al señalar que en su organización, la Secretaría, estará al frente de un Secretario del Despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de las administrativas, el órgano desconcentrado y los servidores públicos siguientes:

B. Unidades Administrativas: ...

XIII. Controlaría Interna;

E. Titulares de órganos internos de control y de sus respectivas áreas de auditoría, quejas y responsabilidades.

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

De esta manera tenemos, que en el ámbito de la Administración Pública Federal, en materia disciplinaria, quedo concentrado en la Secretaría de Controlaría y Desarrollo Administrativo, la cual, a través de sus contralores internos en cada Dependencia y Entidad impone las sanciones disciplinarias a los servidores públicos.

Luego entonces, entrando al estudio que nos ocupa, es pertinente dejar claro, quienes son los contralores internos y los titulares del área de quejas y responsabilidad de los Órganos de Control Interno.

4.2. LA CONTRALORIA INTERNA

Pues bien, en este sentido, las Contralorías Internas fueron concebidas, en el actual sistema de responsabilidades de los servidores públicos como los órganos administrativos, que, como parte de la estructura de las dependencias, deberían llevar a cabo las funciones de vigilancia, control, aplicación de las sanciones por las responsabilidades en que incurrieran los servidores públicos.

Este órgano se encuentra regulado en los artículos 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fracciones III, VIII y XII, así como en el artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (60 de la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), al conceptualizarla como un órgano vigilados ante la Administración Pública Paraestatal, por consiguientes es el conducto por el cual la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tiene la posibilidad de verificar el cumplimiento de todas y cada una de las normas que regulan el desempeño de las funciones de tales dependencias.

Como antecede de la naturaleza de este órgano, tenemos el Decreto por el cual se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de Diciembre de 1996, cuya exposición de motivos señala:

“El plan nacional de desarrollo 1995-2000 establece, entre otros objetivos, la reestructuración del sistema de control interno del Poder Ejecutivo. Para ello, se deben aprovechar todos los recursos asignados a las contralorías internas y, al

mismo tiempo, se debe dotar a ésta autonomías para el mejor desarrollo de su función. Es en este contexto que se inscribe la presente iniciativa.⁸

De esta manera, el objetivo esencial en esta reforma, fue la de ampliar las facultades de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo dentro del Plan de Reestructuración Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo, aprovechando los recursos asignados a las contralorías internas, dotándolas de autonomía funcional, con lo cual se lograría perfeccionar los mecanismos de supervisión y vigilancia, para garantizar el desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

A mayor abundamiento, seguidamente refiero las atribuciones y facultades que este órgano posee, de acuerdo al reglamento interno que rige a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para el desarrollo de sus funciones, visible en el capítulo VI, artículo 23 y 24, a saber:

CAPITULO VI De la Contraloría Interna

ARTICULO 23.- La Contraloría Interna de la Secretaría, adscrita directamente al Secretario, estará a cargo de un Contralor Interno designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él.

El contralor interno tendrá además de las atribuciones que competan a la unidad administrativa a su cargo en los términos de éste Reglamento, las facultades que específicamente le confieran el Titular del Ejecutivo Federal y el de la Secretaría, así como en lo que corresponda, las facultades que el artículo 29 confiere a los Directores Generales.

⁸ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México 2001. P. 167

Para el desarrollo de sus funciones se auxiliará por los Directores Generales Adjuntos, Directores de Área, Subdirectores, Jefes de Departamento, homólogos por norma y específicos, así como del personal técnico y administrativo que se determine por acuerdo del Secretario, que las necesidades del servicio requieran y que figuren en el presupuesto.

ARTICULO 24.- La Contraloría Interna tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Aplicar normas que se hubieren fijado por el Secretario en materia de control, fiscalización y evaluación, atención de quejas, responsabilidades e inconformidades;
- II. Verificar que las actuaciones de la Secretaría se apeguen a la ley, mediante el ejercicio de las siguientes acciones:
 1. Ordenar la práctica de auditorías a las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Secretaría y a los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública y de la Procuraduría General de la República;
 2. Dar seguimiento y evaluar las actividades comprendidas en el Programa General de Trabajo de las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Secretaría;
 3. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones o por inobservancia de la ley por parte de los servidores públicos de la Secretaría y de sus órganos desconcentrados, practicar investigaciones sobre sus actos, acordar el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, acordar el cierre de instrucción del procedimiento, fincar las responsabilidades e imponer las sanciones que correspondan, y llevar a cabo, en su caso, las acciones que procedan conforme a la Ley de la materia a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que se impongan a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida, así como presentar por conductor del Control Interno o del servidor público de la propia unidad administrativa que aquél

determine expresamente en cada caso, las denuncias o querellas respectivas en el supuesto de detectar conductas delictuosas, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables;

4. Verificar el cumplimiento y evaluar los resultados de los programas y proyectos especiales en que participen las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la secretaría;
 5. Instruir y resolver los recursos o medios impugnativos que procedan y hagan valer los servidores públicos de la Secretaría y de sus órganos desconcentrados, respecto de las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas en su contra;
 6. Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, de las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obra pública que lleve a cabo la Secretaría y sus órganos desconcentrados, a efecto de que las mismas se corrijan cuando así proceda,
y
 7. Dictar las resoluciones en los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados, que emita el Director General Adjunto de Quejas, Responsabilidades e Inconformidades;
- III. Emitir en consulta con las unidades administrativas competentes y órganos desconcentrados de la Secretaría, las autorizaciones para la celebración de pedidos o contratos que ésta tenga previsto realizar, en los casos a que se refieren los artículos 47, fracción XXIII de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y 13 de la Ley de Adquisiciones, arrendamientos y servicios del Sector Público;
- IV. Recibir, tramitar y resolver en los términos del artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las solicitudes de los

particulares relacionadas con servidores públicos de la Secretaría y de sus órganos desconcentrados, y

- V. Las demás que le atribuyen expresamente las disposiciones legales y reglamentarias, así como las que competen a las unidades administrativas a su cargo.⁹

De lo anterior, puedo concluir, que a estas unidades administrativas les corresponde, en términos generales, prevenir, vigilar, apoyar y sancionar, en su caso, mediante evaluación y comprobación, las actuaciones del servidor público, resumiendo sus funciones de la manera siguiente:

- El control administrativo, mediante la implementación de planes, programas y normas que permitan mejorar el servicio público.
- La práctica de auditorías, y
- La determinación de la existencia de responsabilidades administrativas en que puedan incurrir los servidores públicos adscritos a las dependencias o entidad, a la que pertenece la Contraloría y en su caso la instauración del procedimiento disciplinario estipulado en la ahora denominada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con la imposición de las sanciones económicas y administrativas que correspondan.

⁹ Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Publicado en el Diario Oficial de la Federación 16 de julio del 2001, primera sección, p. 82, 83.

4.2.1. EL TITULAR DEL ORGANO INTERNO DE CONTROL EN LAS ENTIDADES O DEPENDENCIAS

De conformidad con el artículo 47 del reglamento interior, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, designará para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, a los coordinadores de sector de los órganos de vigilancia y control; delegados y subdelegados ante las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y sus órganos desconcentrados, así como ante la Procuraduría General de la República, y a los comisarios públicos ante los órganos de gobierno o de vigilancia de las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal. Con el mismo propósito designará a los titulares de los órganos internos de control en las dependencias, órganos desconcentrados, Procuraduría General de la República, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, y fideicomisos públicos, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, en los términos a que se refiere el artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por lo tanto, en el caso que nos ocupa, es importante conocer las facultades o atribuciones que tiene los titulares de los órganos internos de control, el cual se encuentra visible dentro del citado reglamento interior de esa secretaría, en el artículo 47 fracción II, el cual se transcribe:

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

1. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las

responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con excepción de las que conozca la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de acuerdo a lo establecido en la propia Ley, y en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida. Calificar los pliegos preventivos de responsabilidades que formulen las dependencias, órganos desconcentrados y entidades y la Procuraduría General de la República, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, así como la Tesorería de la Federación, conforme a lo dispuesto por la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, fincando cuando proceda los pliegos de responsabilidades a que hubiere lugar, salvo los que sean competencia de la Dirección General mencionada;

2. Dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos, y de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que emitan los titulares de las áreas de responsabilidades;

3. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Titular de la Secretaría, así como expedir las certificaciones de los documentos que obren en los archivos del órgano interno de control;

4. Implementar el sistema integral de control gubernamental y coadyuvar a su debido funcionamiento; proponer las normas y lineamientos que al efecto

se requieran, y vigilar el cumplimiento de las normas de control que expida la Secretaría, así como aquéllas que regulan el funcionamiento de la dependencia o entidad correspondiente o de la Procuraduría General de la República;

5. Programar y realizar auditorías, investigaciones, inspecciones o visitas de cualquier tipo; informar periódicamente a la Secretaría sobre el resultado de las acciones de control que hayan realizado y proporcionar a ésta la ayuda necesaria para el adecuado ejercicio de sus atribuciones, así como apoyar, verificar y evaluar las acciones en materia de desarrollo administrativo;

6. Emitir, cuando proceda, la autorización a que se refiere la fracción XXIII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el ámbito de la dependencia o entidad de que se trate, o de la Procuraduría General de la República;

7. Recibir, tramitar y dictaminar, en su caso, con sujeción a lo dispuesto por el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las solicitudes de los particulares relacionadas con servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate, o de la Procuraduría General de la República, a las que se les comunicará el dictamen para que reconozcan, si así lo determinan, la responsabilidad de indemnizarla reparación del daño en cantidad líquida y ordenar el pago correspondiente. Lo anterior, sin perjuicio de que la dependencia, entidad o la Procuraduría General de la República conozcan directamente de la solicitud del particular y resuelvan lo que en derecho proceda;

8. Coordinar la formulación de los proyectos de programas y presupuesto del órgano interno de control correspondiente, y proponer las adecuaciones que requiera el corrector ejercicio del presupuesto;

9. Denunciar ante las autoridades competentes, por sí o por conducto del servidor público del propio órgano interno de control que el titular de éste determine expresamente en cada caso, los hechos de que tengan conocimiento y puedan ser constitutivos de delitos, e instar al área jurídica

respectiva a formular cuando así se requiera, las querellas a que hubiere lugar;

10. Requerir a las unidades administrativas de la dependencia o entidad que corresponda o de la Procuraduría General de la República, la información necesaria para cumplir con sus atribuciones, y brindar la asesoría que le requieran en el ámbito de sus competencias;

11. Llevar a cabo programas específicos tendientes a verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos de las dependencias a cargo de los servidores públicos de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades y de la Procuraduría General de la República, conforme a los lineamientos emitidos por la Secretaría, y

12. Las demás que les atribuya expresamente el Titular de la Secretaría, el Coordinador General o el Coordinador de Sector de los Órganos de Vigilancia y Control, así como aquellas que les confieran las leyes y reglamentos a los órganos internos de control;¹⁰

4.2.2. TITULAR DEL AREA DE RESPONSABILIDADES Y QUEJAS

Conforme a lo establece el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (49 de la abrogada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos) en las dependencias o 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 obligaciones de los servidores públicos, siempre y cuando estas contengan datos suficientes o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público. Circunstancia que recae y que debe vigilar y desempeñar el área de quejas y denuncias, adscrita a la Contraloría de la dependencia, en razón de formar parte

¹⁰ Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Publicado en el Diario Oficial de la Federación 16 de julio del 2001. Primera sección. 99, 100.

de la estructura de la misma y en el ámbito de su competencia tendrán las siguientes facultades:

a). Los titulares de las áreas de Responsabilidades:

1. Citar al presunto responsable e iniciar e instruir el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar, e imponer en su caso las sanciones de conformidad con lo previsto en la Ley de la materia;
2. Llevar los registros de los asuntos de su competencia;
3. Dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos respecto de la imposición de sanciones administrativas, así como realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Titular de la Secretaría;
4. Recibir y resolver las inconformidades interpuestas por los actos que contravengan lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y realizar, cuando lo considere conveniente, investigaciones de oficio a partir de las inconformidades que hubiere conocido, en los términos de los artículos 68 y 86 de dichos ordenamientos, respectivamente, con excepción de aquellas que por acuerdo del Secretario deba conocer la Dirección General de Inconformidades, así como instruir los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de inconformidades en los términos de las Leyes mencionadas, y someterlos a la consideración del titular del órgano interno de control;
5. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en materia de responsabilidades, así como solicitar a las unidades administrativas la información requerida para el cumplimiento de sus funciones, y
6. Las demás que les atribuye expresamente el Titular de la Secretaría.

c). 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 conducentes para efectos de su integración, así como captar y gestionar las peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía, y dar cumplimiento a los lineamientos y criterios técnicos que emita la Secretaría en materia de atención ciudadana;
2. Turnar al área de responsabilidades del órgano interno de control, cuando así proceda, las quejas y denuncias respectivas y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución;
3. Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, de las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones y servicios, así como de las obras públicas que lleven a cabo con la finalidad de que las mismas se corrijan cuando así proceda;
4. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información requerida para el cumplimiento de sus funciones, y
5. Las demás que les atribuya expresamente el Titular de la Secretaría.

Para la atención de los asuntos y la sustanciación de los procedimientos a su cargo, los titulares de los órganos internos de control, así como los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades se auxiliarán del personal adscrito a los propios órganos internos de control.¹¹

¹¹ Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Publicado en el Diario Oficial de la Federación 16 de julio del 2001. Primera sección p. 100, 101.

4.3. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS, PROCEDIMIENTOS PARA APLICARLA Y EJECUTARLA.

En este tenor, los servidores públicos que incurren en responsabilidad por incumplimiento a lo previsto por el numeral 8 de la vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativa de los Servidores Públicos, serán sancionados por la contraloría interna de la entidad o dependencia a la que corresponda, tal como se ha venido señalando, ahora bien esas sanciones administrativas consistirán:

Amonestación privada o pública;

Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de un año;

Destitución del puesto;

Sanción económica, e

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

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación. Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientos veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos; en los casos de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución, para tal caso se considerará como infracciones graves, el incumplimiento a las fracciones VIII, X, a XIV, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (artículo 13 de la citada ley).

Respecto a la imposición de las citadas sanciones se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, a saber:

- I. La gravedad de la responsabilidad en que incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinja, 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.

No hay que perder de vista, que para la imposiciones de sanciones económicas por el incumplimiento de las obligaciones prevista por la ley vigente de la materia, debe ser producto de beneficios, lucro o bien se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenido o de los daños o perjuicios causados. Al respecto es, importante dejar claro, que en ningún caso, la sanción económica que imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucros obtenidos o bien de esos daños o perjuicios ocasionado, para 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.

En narradas circunstancias el diverso numeral 16 de la multicitada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, señala, las reglas que se deben observar para la imposición de las sanciones, las cuales son:

- I. La amonestación pública o privada a los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el jefe inmediato.
- II. La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos serán impuestas por la Secretaría, contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutas 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.

Ahora bien cuando los presuntos responsables desaparezcan o existe riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, el contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del artículo 30 de la citada ley administrativa. De esa manera y en caso de incumplimiento por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidades administrativas.

El citado artículo 30, establece lo 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.

En este rubro me permito hacer unas importantes consideraciones, pues en la *aplicación* de las sanciones previamente impuestas por la Secretaría, atribuyendo tal facultad al superior jerárquico del servidor público, ocasiona que en la destitución o inhabilitación administrativa, entraña la necesidad de despedir o separar laboralmente al servidor público de las funciones que ejerce para la entidad. Ahora bien, como lo dispone el diverso artículo 30, en cita, y específicamente por lo que atañe a la ejecución de la sanción de destitución o suspensión del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, ésta se realizará por la superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas, es decir, que el patrón debe aplicar las sanciones impuestas acatando lo previsto en la Ley Federal del Trabajo; LEY Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; o Código Civil Federal, tomando en cuenta la naturaleza de la relación que exista entre las partes, pero sobre todo, debe configurar un acto emanado por una autoridad administrativa, a la conducta del patrón, en una acción de rescisión o cesación del empleo.

En tal virtud, y puesto que la destitución de un servidor público da lugar a la rescisión de la relación laboral del servidor público, pues, a la secretaria le corresponde imponerla y al patrón ejecutarla, éste último debe de observar las formalidades a que se refieren las normas que rigen la relación laboral del servidor público da lugar a la rescisión de la relación laboral del servidor público, pues, a la secretaria le corresponde imponerla y al patrón ejecutarla, éste último debe observar las formalidades a que se refieren las normas que rigen la relación laboral cuando rescinda con motivo de la aplicación de una sanación administrativa.

Es importante precisar que la Dependencia en la que preste sus servicios el servidor público sancionado, no puede ni debe dejar de aplicar las sanciones administrativas,

impuestas por la autoridad administrativa, en razón de que, existe un deber jurídico que de no acatarse, incurre también en responsabilidad administrativa susceptible de sanción (artículo 16 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos). Al respecto mis consideraciones las apoyo en las siguientes tesis y jurisprudencias:

TESIS SELECCIONADA

NOVENA EPOCA

INSTANCIA: TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

FUENTE: SEMINARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION Y SU GACETA

PARTE: II, OCTUBRE DE 1995

TESIS: VI 3º 11 A

PAGINA: 621

RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Del texto de los artículos 57, 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se desprende de la denuncia, e investigación por presunta responsabilidad de servidores públicos de entidades coordinadas sectorialmente se efectuará y desahogará ante el coordinador sectorial correspondiente, que investigará los hechos y dictará la resolución que corresponda con acuerdo del superior jerárquico. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 222/95. Miguel A. Salgado Álvarez. 7 de Septiembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Olivia Heiras de Mancisidor. Secretaria: María de la Paz Flores Berruecos. Amparo directo 315/95. Rafael García Hidalgo, 31 de agosto de 1995. Unanimidad de votos.

TESIS SELECCIONADA

INSTANCIA: PLENO

EPOCA: NOVENA

INSTANCIA: PLENO

FUENTE: SEMINARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION Y SU GACETA

PARTE: III, ABRIL DE 1996

TESIS: P. LXII/96

PAGINA: 120

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

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

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de

abril en curso, aprobó con el número LXII/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.

CAPITULO IV

CONTROVERSIA EN LOS MEDIOS

DE IMPUGNACION RESPECTO A

LAS SANCIONES

ADMINISTRATIVAS

La controversia en los medios de impugnaciones de las sanciones administrativas, surge pues, de la ejecución en estrecho vínculo con la relación laboral que tiene el servidor público con la entidad, ello desde el aspecto administrativo y trabajador en el aspecto laboral, tema objeto de análisis, por tanto, resulta necesario, tomar en cuenta por el desglose de este capítulo, lo previsto en el artículo 25, (71 de la Ley abrogada) 28 y 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al establecer:

Artículo 28: 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.

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 enfoque 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 restituye 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 perjuicios de lo que establezcan otras leyes.

Artículo 30: La ejecución de las sanciones administrativas se llevarán 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.

De lo anterior, tenemos pues, que el servidor público, sancionado administrativamente, como medio de defensa puede impugnar la resolución dictada por el, órgano sancionador, sea, en la vía Administrativa, a través del recurso de revocación, el cual presenta ante la misma autoridad sancionadora, para el trámite correspondiente o bien, directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reclamando la nulidad, la revocación o bien lo que estime violatorio en su derecho, sin embargo, a luz de la literalidad e interpretación del diverso numeral 30 de la citada ley en comento, tiene la posibilidad de impugnar la resolución sancionadora, por la vía laboral, partiendo del hecho que la entidad o dependencia, al momento de ejecutar la sanción impuesta, debe observar los procedimiento laboral para ello, luego entonces, estará sujeto a una consecuencia legal en esa materia, aun, cuando el origen de las causas de la separación proviene de un acto de autoridad administrativa, derivado, a que, al verse destituido, inhabilitado o suspendido de su empleo, cargo o comisión, a través del acto de ejecución por parte de su patrón, también se impone ante las autoridades del

trabajo, alegando despido injustificado, el cual sustentó, conforme a la tesis siguiente:

Tesis Seleccionada

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Época: Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Parte: XIII-Febrero

Página: 349

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES Públicos.
INTERPRETACION DEL ARTICULO 71 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 71 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece: "Art. 71 – Las resoluciones que dicte el superior jerárquico, en las que imponga sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante recurso de revocación, que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida. La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes: 1. Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir; II. La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución. Las pruebas admitidas se desahogarán en un plazo de cinco días, que a solicitud del servidor público o de la autoridad, podrá ampliarse una sola vez por cinco días más; y III. Concluido el periodo probatorio, el superior jerárquico emitirá resolución en el acto o dentro de los tres días siguientes, notificándolo al "interesado". De la transcripción del artículo mencionado no se

desprende disposición alguna en el sentido de que si el promovente del recurso de revocación no acompaña copia de la resolución, y constancia de la notificación de la misma, la autoridad pueda desecharla, ya que donde la ley no distingue, no es dable al juzgador hacerlo, por consiguiente si la autoridad responsable obró en el sentido de exigir que dichos documentos se hubieran acompañado a la demanda respectiva y al no existir ellos la desecharla, es *evidente* que su actuar es violatorio de las garantías consignadas por los artículos 14 y 16 constitucionales. CUARTO

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Precedentes

Amparo directo 2814/92 Miguel Raúl Bonilla Romero. 20 de enero de 1993.

Unanimidad de votos

Ponente: Jaime C. Ramos Carreón. Secretaria: Silvia Martínez Saavedra.

No obstante lo anterior, que parece claro, nos hemos encontrado con criterios sustentando la distinción del aspecto administrativo y el laboral, es decir, que cuando un trabajador es destituido, no se le despide injustificadamente pues la sanción se aplicó como servidor público, no como empleado, cito la tesis al respecto:

Tesis Seleccionada

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Época: Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta

Parte: II, Octubre de 1995

Tesis: I.7º T. 21 L

Página: 649

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DESTITUCION E INHABILITACIÓN DE LOS, POR RESOLUCION EMITIDA EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO ANTE LA

CONTRALORIA INTERNA DE UNA SECRETARIA DE ESTADO, NO ES UN CESE INJUSTIFICADO.

Si el actor aduce que fue despedido injustificadamente, y el secretario de Estado demandado opone como defensa que el actor fue separado del empleo por virtud de la aplicación de una resolución administrativa dictada por la contraloría interna, que decretó la destitución e inhabilitación del empleado, y en la secuela del juicio queda acreditada tal circunstancia, ello es suficiente para considerar que el actor fue separado en cumplimiento de un deber por parte del secretario de Estado; por tanto, la destitución no implica despido injustificado. SEPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 6187/195. Roberto Tapia Ovando. 6 de julio de 1995. Unanimidad de votos Ponente:

María Yolanda Múgica García. Secretario: Antonio Hernández Meza. Amparo directo 4237/95.

Secretario de Gobernación. 23 de mayo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Martín Borrego

Martínez. Secretario: Roberto Rodríguez Maldonado.

Por lo tanto, creo que evidentemente la Superioridad Colegiada realizó una mala interpretación de los preceptos legales acorde a la materia y tema en cuestión, pues, desde el momento en que el patrón comunica a su trabajador, el impedimento para realizar sus actividades, se configura el despido

sea o no justificado, pero en realidad en un injustificado, optando el sancionado por imponerse en ambas vías, es decir, combatir la resolución administrativa con los recursos que la misma ley previene para salvaguardar la calidad de "servidor público" y de resulta un fallo favorable ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, siempre y cuando, reclame la nulidad lisa y llana, se le "restituye" en el goce de los derechos de que hubiese sido privado, en la que se encuentra por naturaleza lógica, las laborales, pues, en este caso, la dependencia paraestatal, debe cubrir los salarios y prestaciones dejados de percibir, aconteciendo lo mismo,

cuando el servidor público, del juicio laboral que promueve ante las autoridades del trabajo, alegando despido injustificado y acreditando los extremos de su acción las condenas que impondrán al patrón serian las mismas, es decir, sea reinstalación o pago de indemnización, además de los salarios caldos y prestaciones adicionales propias, lo que resultaría injusto para el patrón, pues es sabido, que la conducta que reflejo el empleador no fue un acto propio, si no en cumplimiento de un deber impuesta por una autoridad Administrativa que de no acatarla, esta es sujeta a un procedimiento administrativo que terminaría en la imposición de una sanción.

Para una mejor objetividad y comprensión me permito señalar como ejemplo lo siguiente:

Dentro acuerdo a la relación de entidades paraestatales, en el sector de Desarrollo Social, se encuentra relacionada entre otras Diconsa, S.A. de C.V., cuyo objetivo social es la de coadyuvar al fomento del desarrollo económico y social del país, garantizando el abasto de productos básicos y complementarios no perecederos a precios competitivos, a fin de que se satisfaga la demanda de la población en pobreza extrema, de acuerdo a los lineamientos que emita el Ejecutivo Federal.

Luego entonces, el personal administrativo de esa empresa, para regular la relación laboral, se les expide nombramiento temporales o definitivos, esta última para el desempeño de funciones como empleado de confianza o de base, rigiendo como norma para sancionar, aplicar pago de prestaciones, establecer derechos y obligaciones tanto del patrón como para sus trabajadores, las Condiciones General de Trabajo de Diconsa, el cual se emite de acuerdo a la Ley Federal de los Trabajadores al

Servicio del Estado, sin embargo para los efectos de terminación de nombramientos y sujeción a juicio, se debe considerar las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, pero a su vez de acuerdo a las funciones que desempeña su personal, y en virtud de que la empresa forma parte de la Administración Pública Federal, bajo la característica de Paraestatal, son considerados como Servidores Públicos, acorde a lo establecido por el artículo 108 de la Constitución General de la República

Mexicana, en consecuencia, las funciones y obligaciones en este margen, son vigilados y sanciones en su caso por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a través del Área de Responsabilidades, Quejas y Denuncias y Titular del Órgano de Control Interno en esa empresa, imponiendo sanciones administrativas de la que se ha hecho referencia, tales como la inhabilitación, suspensión y Destitución del cargo, empleo o función, mismas que son ejecutadas y cumplidas a través del patrón.

En el caso particular, durante los años de 1998, 1999, fueron sancionados diversos trabajadores de esa empresa, como servidores públicos, por el Titular del área de responsabilidades, órgano dependiente de la Contraloría Interna en esa entidad, a su vez de la Secretaria de Estado en mención, imponiéndoles inhabilitación y destitución de cargos, por lo que se efectuaron las rescisiones laborales tomando en cuenta la resolución administrativa de esa autoridad, y quienes, optaron por impugnarlas a través de Juicios Laborales y ante la Junta Especial Numero 36, 36 bis y 49 de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en el Sureste mexicano, radicando dichos planteamientos y reconocer la competencia para conocer y resolver tales juicios, sin embargo, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Constitución y demás leyes reglamentarias al caso, establece que el medio de impugnaciones a tales resoluciones los debe de conocer el Tribunal Fiscal de la Federación, no sin antes agotar los recursos ante la autoridad que la emite, surgiendo entonces la controversia de los medios de impugnación, ante estos dos órganos Jurisdiccionales, puesto que los servidores públicos afectados en sus derechos laborales, también impugnaron dichas determinaciones antes la misma autoridad que ordena la destitución o inhabilitación y al mismo tiempo el despido injustificado, y los resultados en ambos fueron, semejantes, porque por un lado la Juntas de Federales de Conciliación y Arbitraje o también conocidas como de trabajo, condenaron a través de la laudo correspondiente la reinstalación, porque así lo reclamó el trabajador, debiendo entonces, pagar los salarios dejados de percibir, durante todo el tiempo y demás prestaciones, no obstante de que existían elementos

que denotaban que la conducta del patrón obedeció a una ejecución emitida por órgano distinto a la decisión patronal, y por el otro lado, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (carácter administrativo) declaraba fundada el ejercicio de la acción del servidor público ordenando la nulidad de la sanción impuesta y por lo tanto, en ese tenor, debe la entidad o dependencia, restituir al servidor público en el derecho y goce de sus derechos laborales, pagando los salarios y reconociendo todas las prestaciones que dejó de percibir.

Ahora bien, en tales circunstancias, la competencia de las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, de conocer los juicios planteados por los empleados de Diconsa, según encuentran su apoyo, en una tesis jurisprudencial emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al señalar que la regulación de la relación laboral entre estos, se debe sujetar al apartado "A" del artículo 123 Constitucional, cuando en realidad, existen ordenamientos que son aplicables y conforme a las disposiciones de la Ley Burocrática respecto a las prestaciones que no contempla la Ley Federal del

Trabajo incluso las funciones que se ejercen están catalogadas dentro del artículo 5 de la Ley

Burocrática, aunado a esto las disposiciones legales establecidas por la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal, Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, Ley de

Entidades Paraestatales, Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo

Administrativo, establece distinto criterio que cuando se invocan no son aceptadas por las Juntas

Federales de Conciliación y Arbitraje, en razón de no ser aplicables al caso concreto que ocupa, luego entonces, tenemos las siguientes variables:

1. ¿El personal que labora al servicio de la empresa paraestatal, tienen el carácter de servidores públicos, por formar parte de la Administración Pública Federal?
2. ¿Las Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje, son competentes o no para conocer juicios planteados por los trabajadores

adscrito a las empresas paraestatales como Diconsa, cuando se fundan en cumplimiento a resoluciones de Destitución o inhabilitación?

3. ¿Las Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y arbitraje, deben declinar su competencia de oficio cuando de los hechos que narran los actores, se desprende que su separación del empleo, se debió a una destitución o inhabilitación decretada por una autoridad administrativa como es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades?
4. ¿Existe contradicción en las leyes administrativas con la legislación laboral, en materia de impugnación de sanciones aplicables a servidores públicos?
5. ¿Por qué las Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje declaren su competencia en conflictos laborales, tratándose de personal que labore ante una empresa paraestatal, un claro ejemplo, Diconsa?
6. ¿ Es necesario adición a las disposiciones legales del capítulo de competencia de la Ley Federal del Trabajo, para aquellas impugnaciones o conflictos basados en destituciones o inhabilitaciones decretadas por la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tratándose de personal de la Administración Pública Federal en especial de aquellas entidades o dependencias paraestatales, como Diconsa, S.A. de C.V. y también en lo relativo a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos?

Después del análisis realizado en este rubro, me permito precisar y en respuestas a la variable propuestos como ejemplo digo:

- a) El personal que labora para la Administración Pública Federal son catalogadas como servidores públicos, de acuerdo a las disposiciones del artículo 108 de la Carta Magna.
- b) No es posible que las Juntas de Conciliación y arbitraje, deban conocer y resolver los planteamientos de empleados de empresas paraestatales, cuando en los hechos fundatorios de demanda, los actores reconocen haber Sido objeto de un procedimiento Administrativo, a través del Órgano Interno

de Control en esa dependencia, la cual culminó en una destitución o inhabilitación impuesta por el titular del área de responsabilidad, quejas y denuncias, ambas dependientes de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tomando en cuenta las hipótesis contempladas en la Ley Federal del Trabajo, relativos a la competencia de esa Junta, por razón de materia, por ello deben declinarla.

- c) Deben las Juntas de Conciliación y Arbitraje, declinar su competencia de conocer los juicios planteados, por oficio, cuando de los hechos narrados, se desprenda, que el ejercicio de la acción se basan en la ejecución de una resolución administrativa, impuesta por un órgano distinto al patrón, determinando la inhabilitación o destitución del cargo, empleo o comisión, o bien que al excepcionarse el patrón y con hechos acreditados y fundados plenamente-se acredite la aplicación y ejecución de una sanción administrativa.
- d) No existen disposiciones contrarias entre la vía administrativa y la vía laboral, tratándose de servidores, puesto que estos, evidentemente se encuentran regulados por las Legislaciones aplicables a cada materia, tan así que son determinantes, lo que, no existe, es una verdadera apreciación y es necesario una adición a las disposiciones legales de la materia laboral, en este sentido, es decir, la declinación de competencia en razón de materia y específicamente en lo concerniente a sanciones impuestas por autoridades administrativa, como lo es, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a través de sus Titulares de Órganos Internos de Control y por conducto del titular del área de responsabilidades.
- e) Las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en sus resoluciones respecto a su ámbito de competencia, deciden conocer el conflictos laborales, tratándose de responsabilidad administrativa y ejecución de sanciones aplicables de acuerdo a la ahora Ley de Responsabilidad Administrativas de los Servidores Públicos, en razón de encontrarse dentro de las disposiciones del artículo 527 fracción 11 de la Ley Federal del Trabajo y por virtud de tesis generadas al respecto, sin embargo, tal tesis fueron generados en el año de 1992 y en la

actualidad, las bases u origen del conflicto se deben a ejecuciones de resoluciones de una autoridad administrativa y en cumplimiento a normas legales de la Administración Pública Federal y no obstante de ello, decide conocer el juicio, por tratarse de reclamaciones de carácter laboral, como es la reinstalación y prestaciones accesorias.

- f) De acuerdo a las resoluciones emanadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deducidas de las inconformidades presentadas por el servidores públicos sancionados, en la que han declarado la nulidad lisa y llana del acto reclamado y como consecuencia de ello previo tramite de ejecución y cumplimentación ante la autoridad correspondiente, al infraccionado se le restituirá en su goce de sus derechos laborales, correspondiendo el pago a la entidad de donde fue separado, luego entonces, sin el servidor público en esa calidad y como trabajador, impugna la sanción impuesta, que imposibilita la continuación de la relación laboral o bien de la actividades para la que fue contratado, en ambas vías, es necesario adicionar las normas aplicables al caso, a efecto de evitar una doble acción para perjuicio de la misma entidad.

En conclusión, lo correcto para concurrir ante los tribunales de trabajo, respecto a los servidores públicos sancionados por el Órgano Interno de control de la dependencia, es que, deberán acreditar que agotaron los recursos previsto por la ley de la materia y de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fallo en su lavar condenado a la nulidad lisa y llana o revocación del acto impugnado debidamente ejecutoriado, tal circunstancia posee sustento en la siguiente tesis:

Tesis Seleccionada

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Época: Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Parte: XI-Enero

Página: 335

SERVIDORES PUBLICOS, LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE. LA
DECLARATORIA DE
NULIDAD PARA EFECTOS OTORGADA POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA
FEDERACION, NO
CONFIERE A LOS SERVIDORES PUBLICAS SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO
ADMNISTRATIVO
DISCIPLINARIO LA RESTITUCION EN EL GOCE DE SUS DERECHOS HASTA EN
TANTO SE
DEFINA EN EL FONDO SOBRE SU SITUACION DE NO RESPONSABILIDAD
(ARTICULO 70 DE LA
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES JE LOS SERVIDORES PUBLICOS).

El artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos establece lo siguiente:

"Los sujetos 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 dictadas por este tribunal, que causen ejecutoria, tendrán el efecto de restituir al servidor público 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". Ahora bien, el alcance de la declaratoria de anulación a que alude el precepto de mérito, por lo que hace a la restitución del servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones objeto de la anulación, no puede interpretarse en terma aislada, sino que precisa de la relación armónica que guarde con otras normas como lo son tas relativas a la clase de nulidad con que se dictan las resoluciones de la Sala Fiscal, aquellas que contienen la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en general el contexto que llevó al legislador a preservar el orden normativo en tratándose de la prestación de servicios públicos. Así, en torno de la función pública en nuestro país, se ha señalado que toda organización administrativa requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos, los cuales aportan su actividad intelectual o manual para atender los propósitos del Estado mediante determinadas prestaciones.

Las transformaciones profundas experimentadas por el Estado moderno le han obligado a realizar una tarea intervencionista amplísima que exige condiciones adecuadas en las personas físicas que asuman las tareas públicas, tales como su valor moral y capacitación técnica, así como la disciplina de su actuación y la conciencia de su elevada misión. En nuestro país es cada día más numerosa la organización administrativa lo que ha orillado al Estado a crear diversos regímenes jurídicos especiales, lo que de hecho ha acabado por aportar nuevos principios de organización. En la legislación positiva mexicana cabe señalar que en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma al título IV constitucional denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", se dijo que el cambio en la denominación al de "servidores públicos" tenía como propósito acentuar el carácter de servicio a la sociedad que debía observar todo servidor público en su empleo, cargo o comisión. Importa destacar que el móvil de la reforma constitucional de 1982, se debió al Programa de Renovación Moral instituido por el Presidente de la República de aquel entonces quien la enarbó e integró a su programa de gobierno por el cual trató de eliminar la práctica negativa social generalizada en favor de la corrupción. La función pública entonces, no se tomó como un privilegio, sino que implicaba necesariamente, la responsabilidad del servidor público que mantiene y sostiene a un gobierno determinado, de manera que la función pública es, finalmente, una de las más elevadas responsabilidades sociales. En el Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988, se expresaron las líneas fundamentales del programa de renovación moral, teniéndose presente que en el programa hay un conjunto de acciones de la sociedad, lo que en todo caso debe contar con servidores de conducta intachables. El ataque a la corrupción se encuentra asociado con el cumplimiento estricto de los principios del estado de derecho. De ahí que el plan asentase que sería simplista creer que la renovación moral se reduce a una persecución y a una sanción de los servidores públicos corruptos, sino que para el gobierno, la renovación moral "en su expresión práctica equivale al perfeccionamiento de los sistemas de administración de los recursos del estado, la mejor regulación de las responsabilidades de los servidores públicos y el

fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia de la administración". La trascendencia de este programa por tanto, llevó a la reforma del Título IV de la Carta Magna, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para crear una dependencia encargada de vigilar y asegurar la aplicación de la política de renovación moral, así como de otras Constituciones y leyes de responsabilidades y de obras públicas de las entidades federativas, marcando su presencia en las llamadas leyes financieras. La nueva regulación constitucional definió cuatro tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos: la penal, la civil, la política y la administrativa. En el título IV constitucional se determina, entre otras hipótesis, quiénes son sujetos del régimen de responsabilidades por su participación en la función pública (artículo 108) sujetándose en el nuevo régimen a todo servidor público de cualquiera de los tres poderes de la unión así como de los Estados y Municipios, superando la distinción de las diversas categorías de las personas que prestan sus servicios al Estado, sometiendo a todos al mismo régimen de responsabilidades, sin más distinción que la consideración del tipo de acto violatorio de la ley en que incurran, el tipo de falta que cometan y la consideración de estar sujeto a una protección constitucional especial (inmunidad y fuero constitucional). Por su parte, en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se destaca que las bases de la responsabilidad administrativa descansen en criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la Administración Pública Federal que garantizan el buen servicio público. Particularmente, en los artículos 47, 52, 64 Y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cabe señalar, respectivamente, hacen referencia al catálogo de obligaciones administrativas al que deben sujetarse los servidores públicos, las sanciones administrativas que se hacen acreedores en caso de incumplimiento, entre las cuales destaca la inhabilitación en el cargo, el procedimiento que ha de seguirse en la imposición de las sanciones administrativas, el cual se inicia con la citación del responsable a una audiencia en la que tendrá derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga en torno a la responsabilidad que se le imputa, señalándose que 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 y culmina con la resolución sobre la inexistencia de la responsabilidad o imponiendo al infractor la sanción administrativa correspondiente, notificando dicha resolución. En éste procedimiento es de llamar la atención la facultad por parte de la Secretaria de la Contraloría General de la Federación para que previa o posteriormente al citatorio, determine en su caso, la suspensión temporal del presunto responsable de su cargo, empleo o comisión, si a su juicio así conviene para las investigaciones, lo que desde luego no prejuzga acerca de la responsabilidad que se le impute. Esta suspensión temporal en términos del artículo 64, suspende los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión y desde el momento en que sea notificado el interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio, suspensión que cesará hasta que así lo resuelva la Secretaría. Asimismo, resulta relevante que en este último precepto se disponga en forma expresa que si los servidores suspendidos temporalmente no resultan responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las cantidades que debieron percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos. Lo anterior significa, que hasta el momento en que se determine que los servidores públicos suspendidos en su cargo, empleo o comisión no son responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos *y* se les cubrirán las cantidades que debieron percibir durante el tiempo en que estuvieron suspendidos. Aun cuando el precepto en comentario se refiere al procedimiento seguido ante la Secretaria de la Contraloría General de la Federación, en términos del artículo 65 de la ley en cita, en los procedimientos que se sigan ante las contralorías internas de las dependencias se trabaran las reglas contenidas en el artículo 64 mencionado en todo cuanto sea aplicable. En la especie, la declaratoria de nulidad de la resolución combatida en el juicio de nulidad, tan solo fue para el efecto de que las autoridades demandadas emitieran otra dejando insubsistente la resolución que destituyó de su cargo a la parte actora y fuera repuesto el procedimiento que motivó su destitución de conformidad con los lineamientos establecidos en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidad es de los Servidores Públicos, habida cuenta de que las

demandadas no respetaron el plazo mínimo de cinco días que debía mediar entre la fecha en que fue citada la actora y el desahogo de la audiencia, esto es, que la nulidad decretada por la Sala derivó del incumplimiento de las formalidades establecidas en el procedimiento administrativo seguido en contra de la servidora pública, lo que constituye un vicio sustancial que desde luego afectó sus defensas y trascendió al sentido de la resolución combatida. Esto es así, ya que la actuación de la autoridad debe estar apegada a los lineamientos establecidos por la ley y, de no respetarles, el procedimiento que lleve a cabo resulta viciado. Por tanto, la nulidad de la resolución impugnada con base en la fracción III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, en tratándose de una nulidad para efectos por vicios en el procedimiento de carácter formal, sin haberse examinado el fondo de la cuestión controvertida, implica que la autoridad en uso de sus atribuciones puede emitir una nueva resolución ajustándose a los lineamientos expuestos en el fallo, esto es, como en el caso examinado, reponiendo el procedimiento administrativo sancionador, con lo cual se protege al particular afectado, asegurándose los principios de seguridad y certeza jurídica. Este supuesto, a diferencia de las Hipótesis que prevé la declaratoria de una nulidad lisa y llana originada por el análisis del fondo de la cuestión planteada de manera alguna puede entenderse que traiga aparejada como consecuencia la restitución de la quejosa en su cargo como agente del Ministerio Público y se le cubran los haberes que dejó de percibir, ya que si bien es verdad que el efecto de la nulidad trae consigo el que la autoridad deje insubsistente la resolución combatida, también lo es que la autoridad administrativa no resolución combatida, también lo es que la autoridad administrativa no puede emitir una nueva resolución hasta que se subsanen los vicios formales en que incurrió, por lo que la restitución en el cargo y el pago de los haberes se encuentran sujetos a los resultados que sobre el fondo de la cuestión controvertida se dicten. Lo anterior, aunado a que en la especie, el procedimiento administrativo en que culminó la resolución objeto de la nulidad, derivó de una denuncia que fuera presentada ante la contraloría interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con motivo de que la servidora pública en ocasión de la denuncia de un delito de violación de una menor, el Subprocurador de averiguaciones previas ejerció acción

penal en su contra como presunta responsable de los ilícitos, de cohecho y delitos cometidos en contra de la administración de justicia. Luego, si la servidora pública en su cargo de agente del Ministerio Público adscrita a la Dirección General de Averiguaciones previas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, tiene una investidura de representación social, demanda una conducta de mayor honorabilidad y, ante las imputaciones de los delitos en comentario, su situación se torna más delicada para efectos de que por virtud de una declaratoria de nulidad para efectos se le restituya en un cargo que no admite la posibilidad en la continuación de los ilícitos que se le atribuyen. En otros términos, dada la responsabilidad que demanda el cargo del que fue destituida la servidora pública, no es permisible posibilidad alguna que pueda originar la continuación de una conducta infractora en tanto se resuelve el fondo del procedimiento administrativo seguido en su contra.

De lo contrario, se contravendrían los principios sobre los que descansa toda la normatividad que protege y regula la sana prestación del servicio público. Además, cabe agregar que mediante la interpretación del artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos aludida no se deja en estado de indefensión a la afectada o se le ocasione perjuicio alguno, y a que de acreditarse que no resultó responsable de los ilícitos que administrativamente le fueron imputados, atento al contenido del propio artículo 64 de la ley, le serán restituidos los emolumentos que dejó de percibir con motivo de la ejecución de la sanción y será reinstalada en el cargo que desempeñaba. En este último numeral como se ha mencionado, se dispone expresamente que la medida suspensiva, en el cargo empleo o comisión, perdurará hasta que la Contraloría Interna así lo determine, lo que desde luego implica que es una medida discrecional que será aplicada en atención a la circunstancias de cada caso. Si en lo especie no se advierte que la contraloría interna de la Procuraduría General del Distrito Federal hubiese levantado la suspensión en el cargo que desempeñaba la actora, no hay razón jurídica alguna de la que se pueda deducir que con motivo de la declaratoria de nulidad para efectos, dé como resultado la restitución en el cargo de la servidora pública. Si bien es cierto que, el artículo 64 en cita alude a la suspensión temporal del cargo, empleo

o comisión y, en el caso que se analiza, la resolución impugnada en el juicio de nulidad hace referencia a la destitución del cargo de la actora, también lo es que si en tratándose tan solo de una medida temporal la suspensión subsiste hasta que la Secretaria o la Contraloría Interna de la dependencia la levante, con mayor razón la medida de la destitución debe seguir el mismo criterio, dada la gravedad que originó el procedimiento administrativo que culminó con

La imposición de tal sanción, En suma, dados los razonamientos que anteceden tomados en su conjunto, como la declaratoria de nulidad para efectos otorgada por el Tribunal Fiscal de la Federación a que alude el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades, no confiere a los servidores públicos sujetos del procedimiento administrativo disciplinario que culmina con la imposición de una sanción, la restitución en el goce de sus derechos hasta en tanto se defina en el fondo del asunto sobre su situación de no responsabilidad. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1293/92. Gloria Meza Ambrosio. 1º de julio de 1992. Unanimidad de votos.

Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretaria: Maria Antonieta Torpey Cervantes.

Tesis Seleccionada

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Época: Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Seminario Judicial de la Federación

Parte: X-Julio

Página: 419

TRIBUNAL FISCAL COMPETENCIA DEL ES LIMITADA. ANÁLISIS DE LOS ARTICULOS 1 y 23 DE SU LEY ORGANICA.

El Tribunal Fiscal de la Federación, es un organismo formalmente administrativo, porque depende directamente del Poder Ejecutivo y sus facultades son delegadas por éste, toda vez que al Ejecutivo corresponde en forma originaria el ejecutar las leyes fiscales y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, atribución que realiza fundamentalmente a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así como resolver los litigios que tengan lugar por actos de las autoridades administrativas que lesionen los derechos de los particulares, facultad que delega en el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Pero materialmente el Tribunal Fiscal de la Federación es un organismo jurisdiccional, porque su función es dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, sean personas físicas o morales, de orden privado o público, siendo tal jurisdicción delegada, es decir, con poder suficiente e independiente para dictar sus propios fallos. Dentro de las características o peculiaridades de este Tribunal Fiscal encontramos principalmente tres, que son: la primera, que es un organismo dotado de plena autonomía, según lo consagra el artículo 1 de su Ley Orgánica, esto significa que no está sujeto a ninguna de las demás autoridades que integran al Poder Ejecutivo; la segunda, su competencia es limitada, ya que como organismo estatal sus atribuciones son restringidas a la única fuente que es la legislación positiva; y la tercera, que su función se reduce a reconocer la legalidad o a declarar la nulidad de los actos que se sometan a su conocimiento, sin contar con las facultades propias de un órgano jurisdiccional que puede modificar el acto e incluso pronunciar condena, y por esto mismo carece de facultades para emitir resoluciones encaminadas a la ejecución de sus fallos. Del artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se infiere la competencia limitada que tiene el Tribunal Fiscal de la Federación, al señalar que tendrá las "atribuciones que esta ley establece", no obstante esto, en la fracción X del artículo 23, se amplía su competencia a los casos señalados en las demás leyes como competencia de ese tribunal debiendo entenderse que tal supuesto debe estar expresamente consignado en la ley, como veremos más adelante. El artículo 23 de la mencionada Ley Orgánica, establece con toda claridad que las Salas regionales conocerán de los

juicios promovidos contra resoluciones definitivas, este es el primer requisito para el conocimiento de un asunto, que se trate de una resolución definitiva, señalando en el último párrafo de este precepto, que se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativo para el afectado. De esta manera, tratándose de resoluciones definitivas el Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de aquellas que versen sobre alguno de los nueve supuestos jurídicos que establece en las primeras nueve fracciones del artículo 23.en comento, o bien de alguna otra resolución definitiva cuyo conocimiento se establezca expresamente en ley a favor de ese tribunal, a continuación nos ocuparemos de los supuestos de competencia del mismo. En primer lugar analizaremos los supuestos de competencia contemplados en las fracciones I, II, IV y IX del artículo 23 y que se refieren eminentemente a materia tributaria, que es la que se encuentra enunciada con más amplitud abarcando en tales supuestos jurídicos, prácticamente cualquier resolución definitiva que se pudiera emitir en materia tributaria; la fracción I se refiere a aquellas que determinen la existencia de una obligación fiscal (por ejemplo la respuesta a una consulta que indique al particular que debe cumplir con las disposiciones de cierto ordenamiento), que fijen en cantidad líquida una obligación (por ejemplo cuando el Estado actúa con sus facultades revisoras y determina el cobro de cierta cantidad de dinero por diferencias en el pago de tributos) o bien, que se establezcan las bases para su liquidación (por ejemplo la prohibición de deducir cierto gasto para los efectos de determinar la base gravable en el impuesto sobre la renta). Es pertinente indicar que en esta fracción 1, se señala que tales resoluciones sean emitidas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, dentro de estos últimos, se encuentra el Instituto Mexicano del Seguro Social, toda vez que conforme a los artículos 267 y 268 de la ley del Seguro Social, tiene tal carácter para el único efecto de determinar los créditos por el pago de cuotas, recargos y capitales constitutivos, así como la base para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida y cobrarlos, situación excepcional que contempla su propia legislación. Respecto a las fracciones II y IV del citado artículo 23, se refieren a aquellas resoluciones definitivas que nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido por el Estado y aquellas que en general causen un

agravio en materia fiscal, este último supuesto constituye una puerta abierta para impugnar cualquier otra resolución con que se esté inconforme en materia fiscal, por ejemplo las multas o sanciones impuestas por infracción a normas tributarias y que no pueden ser consideradas estrictamente como créditos fiscales, e incluso cualquier resolución que recaiga a recursos en materia fiscal. De igual manera, la fracción IX del artículo que analizamos, se refiere a la materia fiscal, en relación a aquellas resoluciones definitivas que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros, esto evidentemente por incumplimiento de dicha obligación a cargo del contribuyente responsable. Una vez que hemos analizado los supuestos jurídicos de competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, relativos a la materia fiscal, conviene para mejor comprensión aclarar lo que debemos entender por materia fiscal. La materia fiscal comprende, en un sentido amplio, todo lo relacionado con los recursos económicos del Estado, abarcando desde el establecimiento de los tributos, su recaudación, su gestión y administración hasta el empleo o aplicación de esos medios económicos en la satisfacción de los gastos públicos, así como las relaciones que se originan con ese motivo entre el Estado y sus organismos y los contribuyentes; y en un sentido estricto, la materia fiscal se refiere a lo concerniente a la determinación, liquidación, pago, devolución, exención, prescripción o control de los créditos fiscales originados por contribuciones como impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Este concepto se apoyó en la tesis de jurisprudencia número mil ciento cuarenta y tres y la relacionada en segundo lugar, visibles en la página mil ochocientos cuarenta y dos de la Segunda Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y ocho, cuyos rubros son: "MATERIA FISCAL, QUE DEBE ENTENDERSE POR" Y "MATERIA FISCAL. SIGNIFICACION". El Tribunal Fiscal de la Federación también es competente para conocer de las resoluciones definitivas que impongan multas por infracciones a normas administrativas federales, las cuales aunque implican ingresos percibidos por el Estado, estrictamente no pueden considerarse como fiscales por no derivar de la aplicación de disposiciones tributarias, por consiguiente la fracción III del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal, da la base para que ante dicho

organismo se impugnen multas en materias tales como el comercio, salubridad, trabajo, etcétera. Las fracciones V y VI del multicitado artículo 23, dan al Tribunal Fiscal competencia en materia de pensiones y

Prestaciones sociales, tanto en materia de militares como aquellas que sean a cargo del erario federal o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. También en estos casos se trata de resoluciones definitivas, que se dicten en controversias originadas cuando un militar o un

Trabajador al servicio del Estado, solicitan a sus respectivas instituciones de seguridad social los beneficios a que consideran tener derecho y estas se los niegan o se los conceden en proporción inferior a la solicitada. También es competente ese tribunal, para conocer de las resoluciones definitivas que versen sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada, conforme a la fracción VII del artículo en comento, que resulta claro y sin mayor complejidad. El último caso que resta por estudiar, de competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, establecido expresamente en el artículo 23 que nos ocupa, es el relativo a resoluciones definitivas que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos o en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades, bien sean empleados o funcionarios, del Departamento del Distrito Federal, o de los organismos públicos descentralizados de aquéllos, este supuesto de competencia se encuentra previsto en la fracción VIII del citado numeral y está relacionado con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debiendo aclararse que esta competencia se da siempre que no se trate de hechos delictivos, un ejemplo de este caso, es cuando se le finca a un cajero de crédito por faltantes en el corte de caja de una Oficina Federal de Hacienda, éste podría impugnar dicho crédito mediante el juicio de nulidad. Ahora bien, por lo que respecta a la fracción X del artículo 23 en estudio, como ya mencionamos anteriormente, amplía la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, al disponer que serán competencia de éste, los demás casos que señalen otras leyes, sin embargo, siendo la competencia de este tribunal limitada conforme al artículo I de su Ley Orgánica, los demás casos de competencia a que se refiere esta fracción, deben estar

expresamente establecidos por el legislador, como por ejemplo en el artículo 95 bis de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, se señala que en caso de inconformidad con el requerimiento de una fianza otorgada a favor de la Federación, del Distrito Federal, de los estados y los municipios, las Instituciones de Fianzas, demandarán ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la improcedencia del cobro.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 193/92. Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. (en liquidación). 26 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro.

PROPUESTA

Como es de notarse, los medios de impugnación tratándose de responsabilidad administrativa de servidores público dependientes de la administración pública paraestatal, lo realizan en dos vías administrativa y laboral, cuya consecuencia, de estimarse procedentes, será la de doble pago, situación no ajustada a derecho y vendría a ocasionar un mayor perjuicio al patrimonio de la empresa paraestatal, por lo que una forma de remediar tal problemática desde mi punto vista, sería que las Juntas de Conciliación y Arbitraje o Tribunales de trabajo, declinaran su competencia o bien se abstenga de conocer el fondo del asunto, cuando el actor, no exhiba la resolución emanada del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el que se le conceda la nulidad lisa y llana, para estar en condiciones de conocer el conflicto laboral y prevenir un condena por la restitución de los derecho laborales, por ello se propone.

ADICIONAR el artículo 701 de la Ley Federal del Trabajo, el cual señala:

“La Junta de Conciliación y las de conciliación y Arbitraje, de oficio, deberá declararse incompetentes en cualquier estado del proceso, hasta antes de la audiencia de desahogo de pruebas, cuando existan en el expediente datos que lo justifiquen. Si la Junta se declara incompetente, con citación de las partes, remitirá de inmediato el expediente a la Junta o Tribunal que estime competente; si ésta o aquél, al recibir el expediente se declara s su vez incompetente, remitirá de

inmediato el expediente a la autoridad Que debe decidir la competencia, en los términos de los artículos 705 de esta Ley.”

Para quedar como sigue:

La Junta de Conciliación y las de Conciliación y Arbitraje, de oficio, deberá declararse incompetentes en cualquier estado del proceso, hasta antes de la audiencia de desahogo de pruebas, cuando existan en el expediente datos que lo justifiquen, “así mismo, cuando de los hechos fundatorios de la demanda, se desprenda el conocimiento o ejecución de una sanción derivada de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, emanada de la Secretaria de la Contraloría de Desarrollo Administrativo, por conducto del Contralor Interno o Titular del Área de Responsabilidades, donde inhabilite ,suspenda o destituya del cargo, empleo o comisión al trabajador, o si existe dentro de los autos, elementos fundados de la resolución administrativa en la que se impongan sanciones previstas en la citada ley.” Si la Junta se declara incompetente, con citación de las partes remitirá de inmediato el expediente a la Junta o Tribunal que estime competente; si ésta o aquél, al recibir el expediente se declara a su vez incompetente, remitirá de inmediato el expediente a la autoridad que debe decidir la competencia, en los términos de los articulas 705 de esta Ley.”

Ello debido, a que en la actualidad, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, han dado entrada a las reclamaciones o demandas presentadas por servidores públicos adscritos a la administración pública paraestatal, claro en su calidad de trabajadores, fundado su acción o bien exponiendo como hechos de la misma, las sanciones a la

que fueron sujeto por parte de la Órgano de Control Interno, por conducto del titular del área de responsabilidades, dependientes estos, de la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo y no obstante de ello, las Junta no declinan su competencia de ofició lo que permite Que la entidad demandada, tenga que promover los recursos legales necesarios para la procedencia que en algunos casos por desconocimiento tal vez de las Consecuencias legales que ocasionaría la continuación en esos términos, será en detrimento al patrimonio de la empresa o bien una prolongación excesiva dentro del proceso laboral.

Así mismo, ADICIONAR el párrafo segundo, artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual a la letra dice:

En los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnen las resoluciones administrativas dictadas conforme a la Ley, las sentencias firmes Que se pronuncie 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 establezcan otras leyes.

Debiendo que dar como sigue:

En los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscál 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 establezcan otras leyes," y sin que hubiese ocurrido a la instancia laboral."

Lo anterior, a efecto de estabilizar los medios de impugnación en lo que respecta a la vía laboral, pues como se dijo, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, (antes Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos) prevé recursos ordinarios para combatir las resoluciones administrativas, ante la misma autoridad emisora, y de acuerdo al artículo 28 segundo párrafo, al señalar "... sin perjuicio de lo establecen otras leyes. ", existe la posibilidad de aumentar la problemática planteada, en este material de estudio, ante autoridades del trabajo, derivado de las ejecución de las sanciones administrativas emitidas por la Secretaria de Contraloría y Desarrollo administrativo, por lo que resulta necesario, dejar un candado en la ley laboral administrativa; para no generar indefensión a las empresas paraestatales en controversia jurídicas de esta rama y así pues que, el sancionado, opte por la vía idónea y se prevenga una doble condena, pues como se ha hecho en los términos que se encuentra tales preceptos legales de la Ley administrativa, se ocasiona un mayor detrimento al patrimonio de la misma.

CONCLUSIONES

Pues bien, en ese tenor, en la administración pública paraestatal, las actividades que desarrollan el personal adscrito, en principio, para los efectos de responsabilidades, se catalogan como servidores públicos, de acuerdo a lo previsto por el artículo 108 Constitucional, a su vez de la Ley

Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Entidades Paraestatales y Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Siendo importante, decir, que como es de explorado derecho la administración pública en sí, se encuentra sujeto a la vigilancia y supervisión de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, contando para ello, en cada dependencia gubernamental, con los Titulares de los Órganos de Control Interno, Áreas de Quejas, Denuncia y Responsabilidades, teniendo como papel el de investigar y resolver aquellas quejas o anomalías que se detecten, derivadas de conductas reflejadas por los servidores públicos, luego entonces, estos, inician el proceso de investigación de acuerdo con la Ley Responsabilidades vigente, la cual culmina con una resolución donde imponen sanciones administrativas que van desde un apercibimiento hasta la inhabilitación, tal como se estableció en este tema.

En este rubro, los sancionados, en vía de defensa, deben de impugnarlas ante la autoridad Administrativa, en razón de que la ley de la materia, así lo prevé, como es el caso del recurso de revocación, que a su vez, de no obtener resultado favorable,

optan por interponer el Juicio de Nulidad, cuyo estudio análisis y resolución es con el Tribunal Federal Fiscal y Justicia Administra, el cual en su sentencia entre sus condenas puede imponer la nulidad lisa y llana del acto recurrido, consecuentemente, es posible ordenar la restitución en el goce de los derechos laborales, lo que implica que debe pagársele sus salarios, prestaciones y reincorporarlo al desempeño de sus funciones; sin embargo es curioso, que la condena económica no le es atribuible a la autoridad administrativa (Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo), al contrario; corresponde a la entidad Para estatal, lo que a mi criterio, resulta ilógico, pues, la empresa no fue quien impuso la sanción, sino que ejecuto un acto emanado de autoridad administrativa, que de no acatarla, incurre también en actos de omisión susceptible de sanción, ello acorde a las disposiciones previstas por la Ley de la materia.

No obstante lo anterior, el servidor público afectado, como ve que la empresa es quien ejecuta la resolución administrativa comunicando la sanción correspondiente, como lo es la de destitución, inhabilitación o suspensión, evidentemente estamos ante una separación de trabajo que lleva a dejar de percibir un ingreso salarial, por ello, impugnan dicho acto del "patrón" interponiendo juicio laboral, alegando despido injustificado, recurriendo entonces ante autoridades del trabajo, que el caso que ocupa corresponde conocer a las Junta Federal de Conciliación o Junta Federales Especiales de Conciliación y Arbitraje, pues como ha sido analizado, la regulación laboral que debe prevalecer entre estas empresas "paraestatales y sus empleados" va acorde al artículo 123 "A" Constitucional fracción XXII inciso b) subinciso 1), reclamando prestaciones como es el de reinstalación, pago de salarios caídos o dejados de percibir; pago de aguinaldo, prima vacacional, en si tocas y cada una de las prestaciones que dejó de obtener debido a la separación provocado por la autoridad administrativa.

Ahora bien, si en el proceso laboral el trabajador y servidor público sancionado, de obtener laudo favorable, no obstante de que el patrón aduzca que la decisión de comunicarle por escrito a su empleado se debió a la ejecución de una resolución impuesta por autoridad administrativa independiente de la estructura de la empresa y en cumplimiento estricto a preceptos establecidos por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos la autoridad Obrera, resuelve condenando a esta a la reinstalación de trabajador, al pago de salarios caídos y demás prestaciones.

Luego entonces, no es posible, sea en calidad de trabajador o servidor público, trate de impugnar una sanción que netamente ha sido emitida por una autoridad administrativa, cumplida por el patrón, pues este acto, no es propiamente la voluntad de la empresa si no por disposición normada, no obstante de que en el juicio laboral se haga del conocimiento a la Junta de que en este orden sucedieron los hechos, pues es verdad que al empleado se le separa de sus funciones, pero debido a una resolución que impone sanción, luego entonces, desde mi punto de vista, es necesario se adicione los artículos que he propuesto, para lograr una estabilidad en el proceso de impugnación, respecto a sanciones administrativas impuesta a los servidores público, materia de este trabajo

BIBLIOGRAFIA

FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. Decimo octava edición. México, 1978. pgs.481

BAILON Valdovinos, Rosalía. "Formulario y Diccionario de Derecho Laboral". Editorial Pac, S.A. de C.V. Marzo de 1991. Pgs. 121.

BIELSA, Rafael. "Derecho Administrativo". Roque de la Palma, t. 111, Buenos Aires.

DE PINA Vara, Rafael. "Diccionario de Derecho". Editorial Porrúa, S.A. de C.V. Decimoctava edición. México,1992, Págs. 525

CLIMENT Beltrán, Juan B. "Ley Federal del Trabajo Comentario y Jurisprudencia". Editorial Esfinge. Décima Quinta Edición, Naucalpan, Edo. De México 1998. Pgs.726

ASCENCIO Romero, Ángel. "Manual de Derecho Procesal del Trabajo". editorial Trillas Primera Edición 2000. México, 2000. Págs. 170.

DELGADO, Moya Rubén. "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado". Editorial Sista. México, D.F.1991. Págs. 67

ORTIZ, Soltero Sergio Monserrit. "Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos". Editorial Porrúa. Segunda Edición. México, 2001. Págs. 342

REYES, Tayabas Jorge. "Análisis de los Delitos Electorales y Criterios Aplicativos". Procuraduría General de la República. México, 1994. Págs. 257

DELGADILLO, Gutiérrez Luis Humberto "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos". Editorial Porrúa. Cuarta Edición. México, 2001. Págs. 221

ARROYO, Herrera Juan Francisco. "Régimen Jurídico del Servidor Público" Editorial Porrúa. Tercera Edición. México, 2000. Pgs. 324

SOTO Kloss, Eduardo. "La responsabilidad pública: enfoque político, Responsabilidad del Estado", Tucumán, Unsta, 1982.

Especialización en Materia Procesal Fiscal. Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa. Guía de estudio Modulo IV y V. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Agenda de la Administración Pública Federal 2000. Ediciones Fiscales ISEF, SA Segunda Edición 2000. México. Págs. 115

Agenda de la Administración Pública Federal 2002. Ediciones Fiscales ISEF, SA Sexta Edición Enero 2002, México, Págs. 633.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas De los Servidores Públicos. Diario Oficial de la Federación. Primera Sección. Miércoles 13 de marzo del 2002.

Reglamento Interior de la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Diario Oficial de la Federación. 16 de julio del 2001.

