



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIO SUPERIORES

“ACATLAN”



ANALISIS AL SOBRESEIMIENTO DE LOS JUICIOS DE NULIDAD POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, CUANDO LA AUTORIDAD DEMANDADA ES LA CONTRALORIA DE LA JUNTA LOCAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE DEL DISTRITO FEDERAL.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:
CUTBERTO JAVIER BAHENA DOMINGUEZ

ASESOR: LIC. JUANA INES CHAVARRIA CASTORENA

m 35 11 95



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

ANALISIS AL SOBRESEIMIENTO DE LOS JUICIOS DE NULIDAD
POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DISTRITO FEDERAL, CUANDO LA AUTORIDAD DEMANDADA ES LA
CONTRALORIA DE LA JUNTA LOCAL DE CONCILIACION Y
ARBITRAJE DEL DISTRITO FEDERAL.

(Anotar el nombre del trabajo)

TESIS

(Anotar la opción de titulación)

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

(Anotar el título)

PRESENTA

CUTBERTO JAVIER BAHENA DOMINGUEZ

(Nombre del sustentante)

Asesor: LIC. JUANA INES CHAVARRIA CASTORENA

Fecha: Mes y año

19-05

A MIS PADRES
Aurora Domínguez y Javier Bahena

A QUIENES ESTARE AGRADECIDO POR SIEMPRE, POR GUIAR MIS PASOS
CON PACIENCIA Y COMPRENSIÓN, QUIENES DEPOSITARON EN MI SU FE
EN EL INICIO Y CONCLUSIÓN DE MI FORMACIÓN PROFESIONAL Y POR
HABER SEMBRADO EN MI LA SEMILLA DE SER MEJOR DÍA CON DÍA

A MI ESPOSA E HIJO
Sandra Cabrera y Javier José

POR EL APOYO INCONDICIONAL QUE ME HAN BRINDADO EN TODO ESTE
TIEMPO Y QUIENES HAN SIDO UN ELEMENTO IMPORTANTE PARA
ALCANZAR ESTE OBJETIVO.

A MI HERMANA
Olimpia Bahena

POR GUIARME SIEMPRE POR EL BUEN CAMINO Y POR SER UNA GRAN
CONSEJERA EN CUALQUIER MOMENTO DE MI VIDA Y ES A QUIEN
AGRADECERE POR SIEMPRE SU APOYO INCONDICIONAL.

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MÉXICO

ME SIENTO INMENSAMENTE ORGULLOSO AL PERTENECER A ESTA GRAN
CASA DE ESTUDIOS, DONDE ADQUIRÍ CONOCIMIENTOS IMPORTANTES Y DONDE NOS
INVITA A SER PROFESIONALES DE LIBRE PENSAMIENTO.

LIC. JUANA INES CHAVARRIA CASTORENA

POR LA GRAN COLABORACIÓN QUE TUVO PARA LA REALIZACIÓN DE ESTE
TRABAJO Y SOBRE TODO POR BRINDARME SU AMISTAD PUES SIN ELLA NO
HUBIESE SIDO POSIBLE ESTE TRABAJO

AL SÍNODO

A QUIENES LES DOY LAS GRACIAS POR SUS FINAS ATENCIONES
PARA LA CULMINACION DE MI CARRERA PROFESIONAL

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.	1
---------------	---

CAPITULO PRIMERO MARCO CONCEPTUAL

1.1. La Administración Pública.	3
1.2. La Función Pública.	5
1.3. Concepto de Servidor Público.	10
1.4. La Responsabilidad en el Servicio Público.	16
1.4.1. Administrativa.	16
1.4.2. Penal.	31
1.4.3. Civil.	33

CAPÍTULO SEGUNDO GÉNESIS JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	37
2.2. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.	39
2.3. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	41
2.4. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	48
2.5. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.	51
2.6. Reglamento Interior de la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.	52
2.7. Naturaleza Jurídica de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.	56
2.8. Funciones de la Contraloría de la Junta Local.	61

CAPÍTULO TERCERO
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO QUE CONTEMPLA EL CAPÍTULO
SEGUNDO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS

3.1. Etapa de Investigación.	64
3.2. Presunta Responsabilidad Administrativa.	71
3.3. Citatorio para Audiencia de Ley.	73
3.4. Audiencia.	76
3.5. Resolución.	78

CAPÍTULO CUARTO
ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS RESOLUCIONES QUE EMITE LA
CONTRALORÍA DE LA JUNTA LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEL
DISTRITO FEDERAL A LA LUZ DEL CRITERIO ADOPTADO POR EL
TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO
FEDERAL

4.1. Naturaleza Jurídica de las Resoluciones que emite la Contraloría de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.	81
4.2. Inobservancia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	84
4.3. Medios de Impugnación.	90
4.3.1. Recurso de revocación.	90
4.3.2. Juicio de Nulidad.	94
4.3.3. Juicio de Amparo.	98
CONCLUSIONES.	107
BIBLIOGRAFÍA.	111

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se presenta por la problemática que tiene la Contraloría de la Junta Local y Conciliación de Arbitraje, resulta ser un órgano de control que se erige como juez y parte para sancionar a los servidores públicos adscritos a la Junta Local, ya que si estos pretenden impugnar la sanción ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal este se declara incompetente para conocer del Juicio de Nulidad que quieren hacer valer los servidores públicos adscritos y por ende los mismos resultan afectados por la resolución emitida por la misma y se ven obligados a acudir al Juicio de Amparo, cuando considero que el Tribunal Contencioso Administrativo debe de conocer de todas las resoluciones emitidas por la Contraloría de la Junta Local, ya que así disponen los artículos 3º, 57 párrafo segundo, 60 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, situación que en la realidad no sucede, transgrediéndose la garantía Constitucional de seguridad jurídica de los servidores públicos afectados por las resoluciones emitidas por la Contraloría de la Junta Local.

Ahora bien, ante esta problemática, tenemos que los servidores públicos de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, al no tener derecho el recurso de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, toda vez que se declara incompetente para conocer de las resoluciones de la Contraloría de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, únicamente les queda el juicio de amparo.

En el capítulo primero, se presenta el marco conceptual, para comprender lo que es la administración pública, que es la función pública, el concepto de servidor público y las responsabilidades en que puede incurrir dicho servidor, como es la administrativa, la penal y la civil, sólo por mencionar algunas de ellas porque existen otras.

En el capítulo segundo se estudiará la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, partiendo para ello de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y por último el Reglamento Interior de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, todo ello con el fin de tener un amplio conocimiento de toda la legislación donde se puede sustentar una responsabilidad administrativa a un trabajador de la Junta Local y Conciliación del Distrito Federal.

En el capítulo tercero, se presenta el procedimiento que contempla el capítulo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, comenzando por la etapa de investigación, la presunta responsabilidad administrativa, los citatorios para la audiencia de ley, la audiencia la resolución, y así como los de impugnación que tiene el servidor público, como son el recurso de revocación, el juicio de nulidad, que es el tema principal de este trabajo, por último el juicio de amparo.

En el cuarto capítulo, se hace el análisis jurídico de las resoluciones que emite la Contraloría de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal a la luz del criterio adoptado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, así como la inobservancia de nuestra Carta Magna, Ley Federal de los Servidores Públicos y la misma Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Distrito Federal, en específico del artículo 23, fracción XII.

CAPITULO PRIMERO MARCO CONCEPTUAL

1.1. La Administración Pública.

Por administración pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa.

"De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista: uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeña este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos tendentes a satisfacer necesidades de la colectividad."¹

La expresión de Administración Pública se utiliza como sinónimo de poder ejecutivo.

"La Administración Pública es el objeto de estudio de la disciplina denominada administración pública, aclarando que la disciplina y su objeto de estudio coinciden en su denominación, por lo que retomando la administración pública presenta diferencias substanciales de especialización con otra disciplina que le es afín y que se denomina administración de empresas, estas diferencias se explican en función de los entes hacia los cuales ellas se dirigen, entes cuya organización y actividades difieren en virtud de sus objetivos y de los sectores en que se desenvuelven."²

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Enciclopedia Jurídica Mexicana, 1ª ed., México, Tomo I, Editorial Porrúa, 2004, p. 168

² Martínez Morales, Rafael. op. cit. p. 7

Desde tiempos muy lejanos, ha existido la Administración Pública, en culturas tan antiguas como la egipcia y china, existían manuales de jerarquía y de organización y gobierno, en Grecia y Roma, se tiene conocimiento de la existencia de estructuras administrativas. Durante la Edad Media y el Renacimiento, existieron sistemas de administración que se fueron perfeccionando y haciendo más grandes. La Administración Pública moderna, ha visto ampliada cada vez más su estructura y misiones o cometidos, mismas que se han acrecentado con las actividades del Estado.

Con el crecimiento de la Administración Pública, también han aumentado sus oficinas, departamentos o unidades administrativas, el personal de éstas y los medios materiales con que cuentan para tales fines, por lo que sociológicamente se considera que el aumento de la población, el avance tecnológico y científico, así como la búsqueda de metas de progreso y bienestar dentro de la sociedad, han originado que la Administración Pública, actúe en campos que hasta hace poco tiempo eran desconocidos.

Por lo tanto, podemos decir que la evolución histórica de la administración pública no es breve, sin embargo, podemos concluir que desde las más remotas sociedades aparece la administración primero para regular la distribución de los escasos satisfactores que poseían los grupos humanos, y después con fines tributarios. Con el surgimiento y la expansión de los grandes imperios de la antigüedad, se experimenta un gran salto, ya que deben adaptarse al manejo de las riquezas obtenidas durante la guerra.

Existen diversas concepciones de la Administración Pública, de las que podemos señalar las siguientes:

La concepción teleológica, es aquella en que se tienen en cuenta los fines que ella persigue los cuales pueden lograr el bien común, satisfacer las necesidades colectivas, mantener un grupo social, alcanzar la justicia social, etc. _____

Otra concepción más, consistiría en contemplar la administración pública como una corporación de individuos, los cuales han de ser conducidos adecuadamente al logro eficiente de determinados resultados.

Por último, una concepción más de las que existen sería la que considera a la administración pública un instrumento fundamental dentro de la actividad política del Estado, toda vez que por su medio se ejerce principalmente el poder.

También existen diferentes criterios para el estudio de la Administración Pública; entre los cuales se destacan dos puntos de vista o criterios a los que se acude para establecer la naturaleza o materia que integra la Administración Pública, los cuales se denominan orgánico y dinámico o funcional, respectivamente, los cuales a continuación se enuncian.

A) Orgánico.- De acuerdo con este criterio, el objeto de la ciencia de la administración lo conforman todos los entes que dependen del Poder Ejecutivo: ya sea que tal vinculación sea real o formal (inclusive Secretarías, Órganos desconcentrados, comisiones, empresas públicas, etc.)

B) Dinámico o funcional.- Según este punto de vista la materia de la administración pública está constituida por aquellas acciones del poder público, cuya naturaleza sea materialmente administrativa. Esto es, el objeto por estudiar es el que hacer estatal que se realiza de forma de función administrativa, de cometidos o actividad administrativa.

1.2. La Función Pública.

La estructura de la Administración Pública se refiere al estudio de los órganos encargados de realizar la función administrativa. En cuanto a la función pública alude el régimen jurídico aplicable al personal administrativo. La organización,

funcionamiento y distribución de competencia entre los órganos del Estado a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medios de que dispone. Esta organización administrativa requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos que aportan su actividad intelectual o física para entender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones.

La función pública se forma, por consiguiente, con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores públicos.

Evidentemente para referirnos al régimen de la función pública, tenemos que abarcar la figura del funcionario público. Este es, aquella persona física que expresa y participa en la formación y ejecución de la voluntad estatal, es decir; es el medio que de hecho y por derecho utiliza el Estado para realizar sus actividades.

Dentro de las características del funcionario público se encuentran:

- a) Una designación legal;
- b) El carácter de permanencia;
- c) El ejercicio de la función pública que le de poderes propios;
- d) Su carácter representativo del Estado

En el siglo pasado, los tratadistas de pensamiento liberal consideraban que el Estado debía de ocuparse de las necesidades colectivas las cuales por su naturaleza no podían ser satisfechas por los particulares, justificándose la creación de los servicios públicos quienes se encargarían de subsanar tales necesidades, por lo que la única causa de la existencia del Estado era para que otorgara los servicios públicos.

Sin embargo y al incursionar el Estado en otras actividades, trajo como consecuencia que surgieran dos criterios, uno formal u orgánico y el otro material.

El primer criterio formal u orgánico, considera que el servicio público se distingue en que las empresas abocadas a otorgarlo es el propio Estado, o bien es supervisado y controlado por el Estado mediante normas de Derecho Público.

El segundo criterio material, señala que para poder determinar si se está frente a un servicio público, se debe atender a la naturaleza misma de la actividad, cuya característica que la distingue es la satisfacción de una necesidad que debe ser en efecto colectiva.

No obstante lo anterior, el planteamiento de dichos criterios no dio solución al problema de definir al servicio público, por el contrario, la doctrina pretende hasta la fecha englobar en un solo concepto todos los casos que pudieran ser aplicables.

Dicho lo anterior, hay quienes exigen una mayor intervención del Estado, misma que permita eliminar las desventajas de la distribución desigual de la riqueza.

La concepción o idea del servicio público ha evolucionado con el transcurso de los años, y Francia es un claro ejemplo de lo antes señalado, toda vez que entre 1800 y 1940, al predominar una gran estabilidad en las estructuras administrativas del Estado, sólo se les consideraba que su finalidad era la de prestar servicios públicos, determinándose que cualquier acto realizado por un ente estatal era un servicio público, encuadrando lo anterior en un criterio orgánico.

A partir de 1940, se da la entrada de los particulares en prestación de los servicios públicos, los cuales eran representados por las asociaciones o colegios de profesionales, ya que se pretendía asegurar a la colectividad que el servicio profesional recibido era el adecuado, ocasionando que el Estado delegara en particulares el control y la vigilancia de la actividad profesional desempeñada por otros particulares, lo que trajo como consecuencia que se formulara la concepción del servicio público, considerándose que el mismo no necesariamente debía ser desempeñado por el Estado.

Existen algunas teorías acerca del servicio público.

1. Criterio subjetivo u orgánico. Este criterio atiende a la persona que realiza la actividad, si dicha persona es el propio Estado o alguno de sus órganos, indiscutiblemente se refiere a un servicio público. Es menester señalar que tal criterio dejó de ser útil ya que ciertos servicios públicos eran proporcionados por particulares.

2. Criterio material. Este criterio atiende a la naturaleza de la actividad la cual debe ser de interés general y otorgada mediante prestaciones concretas e individualizadas.

Por su parte Gabino Fraga, afirma que "... se puede definir al servicio público como una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico y cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad."³

3. Criterio formal. Este criterio reconoce al servicio público como única y exclusivamente que la ley les atribuye tal carácter.

Ahora bien, por lo que se refiere a la clasificación del servicio público, el profesor, Gabino Castrejón, señala la siguiente:

"A) Por razón de su importancia; en esenciales que se relacionan con el cumplimiento de los fines del propio Estado (servicios de defensa nacional, policía, justicia, etc.), y secundarios.

B) Necesarios y voluntarios, según que las entidades públicas estén o no obligadas a tenerlos.

³ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 35ª ed., México, Editorial Porrúa, 1999, p. 290

C) Por razón de su utilización, en obligatorios y facultativos. Los primeros se imponen a los particulares por motivos de interés general (alcantarillado, agua, instrucción primaria); los segundo, su uso queda a libre voluntad del usuario (correos, telégrafos, ferrocarriles)

D) Por razón de competencia, se dividen en exclusivos y concurrentes. Los exclusivos sólo pueden ser atendidos por entidades administrativas o por encargo de éstas (policía, defensa nacional, correos, telégrafos); los concurrentes se refieren a necesidades que también satisfacen el esfuerzo particular (educación, beneficencia, asistencia social)

E) Por la persona administrativa de quien dependen. Se dividen de acuerdo con nuestro marco jurídico: federales, estatales y municipales, delegacionales.

F) Por razón de los usuarios se clasifican en generales y especiales. Los primeros consideran los intereses de todos los ciudadanos sin distinción de categorías, todos pueden hacer uso de ellos (correos, telégrafos); los segundos sólo se ofrecen a ciertas personas en quienes concurren algunas circunstancias determinadas (asistencia social, beneficiaria)

G) Por la forma de aprovechamiento: hay servicios de que se benefician los particulares *uti singuli*, es decir, mediante prestaciones concretas y determinadas, y otros que aprovechan *uti universi*, es decir, que satisfacen de una manera general e impersonal las necesidades, por ejemplo, el servicio de alumbrado público.

H) Por la manera como se satisfacen las necesidades colectivas, los servicios públicos pueden ser directos o indirectos.

l) Por su composición: pueden ser simples, cuando son únicamente servicios públicos mixtos, cuando son servicios públicos montados según normas de Derecho Privado."⁴

1.3. Concepto de Servidor Público.

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

En el primer párrafo del artículo 212 del Código Penal Federal vigente se establece:

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

⁴ Castrejón García, Gabino Eduardo. Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, 1ª ed., México, Editorial Cárdenas Editor Distribuidor, 2003, p. 116

El Servidor Público "es la persona física que independientemente de su nivel jerárquico que presta su esfuerzo físico o intelectual a cambio de un salario a los órganos del Estado".⁵

Por otra parte el jurista Sergio Ortiz sobre servidor público vierte el siguiente comentario:

"El criterio para definir el término de servidor público tiene su fundamento en la formalización de su relación laboral con el Estado y no así en la prestación de un servicio público, en tanto que no todos los servicios públicos son brindados por servidores públicos y no todos los servidores públicos los brindan. En estricto sentido, la función formal de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial que se traduce en dirimir controversias entre particulares mediante una sentencia que se aplica al caso específico, no es un servicio público, como tampoco es la formulación y expedición de leyes por parte del Poder Legislativo.

Con base en lo anterior, 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 raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en los Gobierno Estatales o en los Gobiernos Municipales."⁶

Las características del servidor público de conformidad con la definición que antecede son:

- a) Es una persona física;
- b) Independientemente de su nivel jerárquico;
- c) Presta su esfuerzo físico o intelectual;

⁵ Morales Paulin, Carlos a. Derecho Burocrático, op. cit. p. 80

⁶ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, 2ª ed., México, Editorial Porrúa, 2001, pp. 4-5

- d) A cambio de un salario y;
- e) Pertenece a los órganos del Estado.

La primera característica se refiere a que debe existir una persona física que representará al Estado, -patrón, y se denominará titular de las dependencias.

Consideramos indispensable la existencia de una persona física a quien se le pueda exigir el cumplimiento de obligaciones derivadas de la relación laboral de trabajo con el Estado.

Por lo tanto y para los efectos del presente estudio, se considera que servidor público es aquel individuo que aportando su actividad intelectual o manual, realiza las tareas públicas, con el objeto de atender los propósitos del Estado, sin embargo, es necesario que para el adecuado cumplimiento de las mismas, cuente con los requisitos tales como valores morales, capacitación intelectual y técnica, disciplina en su actuación y principalmente que tenga conciencia de su elevada misión.

Como se ha venido manifestando a lo largo del presente estudio la reforma al Título IV Constitucional, trajo como consecuencia que se eliminaran las diferencias que existían en la forma de referírseles a las personas que desempeñaban sus funciones dentro del Estado, esto es funcionario y empleado, quedando así todos bajo la misma denominación de servidores públicos, por lo tanto el artículo 108 de nuestra Carta Magna, anteriormente anotado establece quiénes son servidores públicos, no haciendo el distingo entre funcionarios y empleados por razones de privilegios, sino por el contrario se les denomina servidores públicos, no haciendo el distingo entre funcionarios y empleados por razones y privilegios, sino por el contrario se les denomina servidores públicos con el objeto de que cada uno sean cuales fueren sus funciones las más simples o bien sean de mayor responsabilidad tomen conciencia que el asumir las tareas públicas forman parte de los fines del Estado. Durante nuestra vida cotidiana se ha hecho uso de ciertos términos para poder identificar a ciertas personas, tal es el caso y específicamente en nuestro país,

hemos llegado al extremo de identificar a quienes se desempeñan dentro de la administración pública como burócrata, trabajador al servicio del Estado, funcionario, empleado y en la actualidad servidor público.

En cuanto a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esta no hace un distinto entre las diferentes categorías de servidores públicos, ya que enmarca a todos dentro de una misma denominación.

El hecho de que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, o la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no preconicen la distinción entre los servidores públicos evaluándola y ajustándola de antemano a las situaciones de hecho, no es impedimento para reconocer la división del trabajo aún en el mismo seno de la Cámara de Senadores: "reagrupar las diferentes categorías de trabajador del Estado en la categoría."

Por lo que a continuación se define cada categoría de servidor público:

Funcionario público. Es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad.

Empleado público. Es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley.

Servidor público. Es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor público de la administración pública paraestatal)

A) Cargo público. "Es el lugar instituido en la organización pública con denominación propia, atribuciones específicas y presupuestos propios, para ser provisto y ejercido por un titular en la forma establecida por la ley."⁷

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 5°, en relación con el primer párrafo del artículo 110 Constitucional, considera como sujetos de juicio político a: los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos del Gobierno del Distrito Federal, al Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal.

Los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Así como los Gobernadores de los Estados, los Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales.

El artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, determina quienes son trabajadores de confianza, y por exclusión del artículo 6° señala que son trabajadores de base los no incluidos en la numeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios si existe nota desfavorable en su expediente.

Cabe aclarar que las presentes consideraciones respecto de las diferentes clases de servidores públicos, no obedece a cuestiones de carácter laboral, sino únicamente se pretende precisar que la denominación de servicios públicos, es aplicable a todas aquellas personas que desempeñan empleos, cargo o comisiones dentro de la administración pública, o bien que asuman las tareas públicas con el objeto de cumplir con los propósitos del Estado, por lo tanto, la calidad de empleados

⁷ Acosta Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, 18ª ed., México, Editorial Porrúa, 1998, p. 105

de confianza o de base, sólo es prudente anotarla en cuanto a la situación laboral de los servidores públicos.

Sin embargo, en la práctica y en todo centro de trabajo, se delimitan jerárquicamente las distintas actividades que hacen posible la realización del bien o los servicios deseados, lo que proporciona, además, justificación de su existencia a la unidad administrativa que lo produce. La obligación de realizar dichas actividades recae en ciertos individuos, quienes se ven investidos con el carácter conferido por la mencionada jerarquización, la que a su vez da lugar a una división técnica del trabajo efectivamente desarrollado por cada persona para la elaboración del bien o servicio final.

En efecto, sin lugar a dudas, la burocracia es una organización a la que es aplicable un control jerárquico de sus integrantes, a quienes divide entre los que tienen mando y los que obedecen, los que supervisan y los que ejecutan, los que toman decisiones y los que acatan, en una palabra entre funcionarios y empleados.

"El control jerárquico a que se hace referencia implica, en la administración pública, la subordinación técnica del empleado hacia sus superiores en el cumplimiento de las tareas que le son propias de acuerdo con la ley. Dicha subordinación se traduce en un poder (poder jerárquico) atribuido al superior, el cual éste lo ejerce en representación del Estado sobre el inferior, quien está obligado a acatarlo para ser ceñido el cumplimiento de sus deberes observados por la legislación."⁸

Por su parte nuestro máximo tribunal ha señalado que la determinación del carácter de Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado: "... la denominación que de confianza recibe una plaza regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no la hace tener tal carácter, pues es la actividad desarrollada

⁸ Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo Primer y Segundo Curso, 2ª ed., México, Editorial Harla, 2000, p. 340

por el trabajador lo que la determina; por lo tanto, el señalamiento que hace el artículo 5° de dicho ordenamiento legal, debe corresponder plenamente a todos aquellos trabajadores que guardan las condiciones ahí precisadas."

1.4. La Responsabilidad en el Servicio Público.

1.4.1. Administrativa.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos que no cumplan con las obligaciones establecidas en el artículo 47 de dicho precepto, que consisten en salvaguardar la legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan.

Dicho artículo establece también las obligaciones de los servidores públicos, las cuales están descritas en 24 fracciones.

La responsabilidad administrativa se ha identificado por la legislación como el acto u omisión del servidor público, que en ejercicio de sus funciones incumple con alguna de las obligaciones legales impuestas para preservar los valores fundamentales del ejercicio del poder.

Como elementos esenciales de dicha responsabilidad se pueden mencionar los siguientes:

Acto u omisión,
Los sujetos y
El objeto.

Acto u omisión, es decir, que debe existir la materialización de la voluntad de la persona en una acción o abstención y no basta sólo la intención de que dicha conducta sea contraria a las obligaciones que establece el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por lo que el incumplimiento de las obligaciones enunciadas en dicho artículo 47 dará lugar al procedimiento y las sanciones correspondientes.

Asimismo, "... resulta necesario que la conducta sea la manifestación, activa o pasiva en ejercicio de funciones públicas, puesto que puede darse el caso de que la actuación se dé fuera de la relación de servicio y, por lo tanto, no afecte la disciplina administrativa."⁹

En este tipo de responsabilidad sólo basta que se produzca la violación, independientemente de la intención de su actor, la cual se presume salvo prueba en contrario, sin ser necesario probar la existencia de dolo o la culpa en la realización de la conducta, como es el caso de la responsabilidad civil.

Los sujetos, activo y pasivo de la infracción, son esenciales para que esta responsabilidad se produzca.

En primer lugar, se encuentra el autor del hecho ilícito, que es el individuo que tiene la calidad de "servidor público", el cual está sujeto a una relación jerárquica y obligado a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que establece el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Si partimos de la situación planteada con anterioridad, en el sentido de que el concepto de "servidor público", es muy amplio e incluye a toda aquella persona que

⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos", 2ª ed., México, Edit. Porrúa, 1998, p. 90

realice un empleo, cargo o comisión, queda incluidos como sujetos de este tipo de sanción los prestadores de servicios profesionales.

En este sentido, la fracción XVIII del artículo 47 de la Ley en la materia establece que es obligación de los "servidores públicos", presentar su declaración patrimonial y en tal virtud de la Secretaría de la Función Pública, emitió un acuerdo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 1997, que establece que los empleados contratados por honorarios tienen entre otras obligaciones el presentar su declaración patrimonial.

Con la situación anterior se acredita que se le está haciendo responsable de infracciones administrativas a los prestadores de servicios profesionales, ya que incluso éstos tienen una relación subordinada dentro de la administración pública.

El objeto de la responsabilidad administrativa es la disciplina en el ejercicio de la función pública y al respecto la ley establece cinco valores que deben cumplirse en el ejercicio del poder público y cuya violación produce la infracción disciplinaria.

Dichos valores son: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

El incumplimiento de estas obligaciones produce las sanciones disciplinarias. "... estas sanciones sólo se aplican a las personas que tienen la investidura de servidor público, para preservar la vigencia de los valores de la función pública, mediante procedimientos y conforme a normas relativas a la disciplina interna de la administración estatal, por lo que resulta indispensable la existencia de una relación de subordinación del sujeto pasivo de la sanción, al órgano que la aplica, así como la previsión de valores fundamentales que preservan el ejercicio de la función pública."¹⁰

¹⁰ Ibidem.

Es de aclarar que en el caso de los prestadores de servicios profesionales éstos también son sujetos de dichas sanciones, ya que se da una relación de subordinación con el órgano que la aplica.

Sanciones Administrativas.

Amonestación.

La amonestación es una corrección disciplinaria mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función y su imposición obedece a las características de la responsabilidad, en tanto que esta se considere como no grave.

Por su parte el profesor Eduardo Castrejón sobre el concepto de amonestación vierte el siguiente comentario: "Es una corrección disciplinaria mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función y su imposición obedece a las características de la responsabilidad, en tanto que ésta se considere como no grave, generalmente es por escrito, e implica en cierta forma la amenaza de aplicar sanciones en caso de reincidencia.

Las dos sanciones mencionadas con anterioridad, pueden ser tanto públicas como privadas."¹¹

Las disposiciones aplicables en materia de responsabilidades administrativas, no definen la figura de amonestación, pero sí lo hace el Código Penal Federal en el artículo 42 que a la letra dice:

¹¹ Castrejón García, Gabino. op. cit, p 225

"La amonestación consiste en: la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere.

Esta manifestación se hará en público o privado, según parezca prudente a la Autoridad."

De lo antes dicho se concluye que la amonestación, al igual que el apercibimiento, también se identifica como una llamada de atención al infractor de la norma, como una advertencia o prevención ante la comisión del ilícito. No siempre la amonestación es una sanción por la comisión de un ilícito, sino originada por la sospecha de que puede llegar a cometerse el mismo acto, por lo que al igual que el apercibimiento es una medida preventiva, para evitar conductas infractoras mayores; la amonestación y el apercibimiento pueden verse como una prevención y en el procedimiento administrativo disciplinario es impuesta como sanción por la levedad de la infracción.

Ahora bien, para no generar más confusión entre el apercibimiento y la amonestación, como lo han hecho tanto la Ley de Responsabilidades como el Código Penal, para efectos del presente trabajo, podemos citar como similitudes y diferencias las siguientes:

Las diferencias radican en que la amonestación trata de prevenir la comisión de una infracción, pues se tiene conocimiento de un antecedente similar, en tanto que el apercibimiento deriva como sanción de la comisión previa de un ilícito, que, además, ya se había hecho una advertencia y que se tiene la intención de reincidir.

Las similitudes consisten en que, previamente se cometió un ilícito, se hace conciencia en la conducta indebida, se conmina al infractor a que no la vuelva a cometer, y tanto la amonestación como el apercibimiento pueden ser privados o públicos.

El apercibimiento es un grado superior a la amonestación, pues ambas son llamadas de atención, la diferencia no es sustantiva sino de grado pues una es más severa que la otra.

En la práctica, tanto las amonestaciones como los apercibimientos son de carácter privado, si partimos del hecho de que el Gobierno Federal debe dar a conocer sus actos a través de un medio de difusión oficial que el Diario Oficial de la Federación, y este tipo de sanciones sólo obran como constancia en el expediente del servidor público sancionado y en el Registro de Sanciones de la Secretaría de la Función Pública.

"Las modalidades de pública o privada, tanto en el apercibimiento como en la amonestación, se refieren a las circunstancias de dejar constancia o no en el expediente laboral que obra en la unidad administrativa de recursos humanos de cada dependencia, en el sentido de que el servidor público fue sancionado; así como en el hecho de hacerlo de conocimiento de la Secretaría de la Contraloría para que incluya a éste en el registro de servidores públicos sancionados."¹²

Suspensión.

Antes de analizar y diferenciar la suspensión como sanción y la suspensión como medida procedimental, empezaremos analizando la suspensión en sí, desde el punto de vista jurídico, para luego entender cual es la aplicación en las situaciones que contempla la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

"Es la sanción administrativa mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeñe."¹³

¹² Ortiz Soltero, Sergio. op. cit. pp. 164- 165

¹³ Castrejón García, Eduardo. op. cit. p. 225

Como es de apreciarse, la suspensión es interrupción de la relación de trabajo por un tiempo definido misma que se vuelve a reanudar.

Sin embargo, hay autores como Manuel María Díez y Quintana Matos, que definen la suspensión únicamente como medida cautelar, defendiendo tal postura, que a nuestro juicio es errada, pues no sólo es una medida cautelar sino una sanción que trae consecuencias jurídicas, y que en el caso concreto, afecta la relación laboral del servidor público.

Para Quintana Matos, "... la suspensión no se configura verdaderamente como una sanción sino que constituye más bien un medio de actuar, un instrumento de la administración cuando requiere el alejamiento de determinado funcionario público para llevar a cabo una investigación administrativa o judicial."¹⁴

Destitución.

La destitución se encuentra contemplada como sanción administrativa en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo que ha dado lugar a grandes controversias al aplicar la misma, principalmente porque se trata de una sanción laboral y no administrativa, pues la propia Ley Federal de Responsabilidades establece que esta sanción deberá demandarse ante las autoridades correspondientes, lo que da entrada a las autoridades laborales.

Es la sanción administrativa que implica la separación definitiva del cargo o empleo, es decir, deja sin efecto el nombramiento que formaliza la relación jurídico laboral entre el servidor público y el Estado.

"Este tipo de sanción atañe necesariamente la temática del Derecho Laboral, de ahí que sea necesaria la demanda de dicha destitución por el superior jerárquico

¹⁴ Quintana Matos, Armida, op. cit. p. 108

ante las autoridades laborales correspondientes, y en los términos de las leyes respectivas."¹⁵

La destitución consiste en la separación del servidor público de su empleo, como consecuencia de un fincamiento de procedimiento administrativo disciplinario, en el que resulta responsable de las faltas de que se le acusan, sin embargo, la destitución ha originado varias controversias, particularmente porque cuando una autoridad administrativa impone esta sanción, se lesionan los derechos de los servidores públicos como trabajadores, al aplicarles una Ley administrativa en su ámbito laboral, además de que la única autoridad competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo es la autoridad laboral.

Lo anterior se interpreta, también, del texto de las fracciones II y IV del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que dicen:

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

II. La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las Leyes respectivas.

III. La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el periodo a que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicaran por el superior jerárquico;

IV. La Secretaría promoverá los procedimientos a que se hace referencia en las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico."

¹⁵ Martínez Bullé Goyri, Víctor Manuel. Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, 1ª ed., México, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994, p. 95

Como se puede observar con la sanción de destitución, el legislador trató de no afectar los derechos laborales de los servidores públicos, ya que es evidente que la destitución de su empleo tiene que ver íntimamente con el derecho del trabajo, por lo que estableció que dicha sanción se demandará de acuerdo con las Leyes respectivas; así mismo se aprecia que esta fracción II del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades, no hace ninguna distinción entre servidores públicos de base y servidores públicos de confianza, no obstante las disposiciones laborales determinan diferencias substanciales entre ambos tipos de trabajadores, como es la naturaleza de la función que desempeñan, igualmente la fracción II del referido artículo 56, hace la diferencia al establecer que el superior jerárquico será el encargado de aplicar la sanción al servidor público de confianza, ya que supone que no es necesario demandar ante ninguna autoridad laboral su destitución, con lo que no estamos de acuerdo, pues el hecho de que se le haya dado tal nombramiento de confianza, no quiere decir que las funciones que desempeñe sean de confianza, aunado a que aún y cuando la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los excluyen de esa Ley, no todos los servidores públicos regulan sus relaciones laborales de conformidad con esta Ley, puesto que en algunos organismos públicos se aplica la Ley Federal de Trabajo.

La necesidad de promover ante los tribunales jurisdiccionales la destitución de los trabajadores de base, se hace más evidente con la lectura de la fracción IV del artículo 56 antes transcrito, pues su actividad laboral puede estar sujeta a la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 Constitucional o a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B", y que en el primer caso se demandará la rescisión del contrato de trabajo ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de acuerdo con el artículo 53 de la Ley Federal del Trabajo; y en segundo caso la terminación de los efectos del nombramiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los términos del artículo 46 de la referida Ley. Esto en razón de que el superior jerárquico, el Contralor Interno de la Dependencia o la propia Secretaría de la Función Pública, no están facultados para ejecutar la rescisión de la relación laboral del servidor público sancionado, sin antes demandar ante las autoridades laborales correspondientes.

Por lo tanto, el superior jerárquico obedeciendo a la instrucción girada por el contralor interno o de la Secretaría de la Función Pública, deberá demandar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje o el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, según sea el caso de la rescisión del servidor público responsable de acuerdo con los artículos 53 de la Ley Federal del Trabajo y 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

De lo que se deduce que la resolución que impone sanciones disciplinarias como la destitución, como acto administrativo, para tener validez y efectividad y en consecuencia eficacia, deberá demandarse ante las autoridades laborales correspondientes, por tanto, dicha sanción no subsiste sola, lo que hace pensar que las sanciones que se imponen conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, carecen de definitividad y eficacia, característicos de los actos administrativos, ya que es necesario que una autoridad diferente a la que emitió la sanción, las califique o las valide; toda vez que si no se demanda la rescisión ante las autoridades laborales, traería como consecuencia que el servidor público responsable, demande ante las propias autoridades laborales un despido injustificado, solicitando el cumplimiento de su contrato de trabajo, la reinstalación a su centro de trabajo, se reconozca su antigüedad, el pago de salarios caídos con sus respectivos aumentos salariales, y demás prestaciones que le concede la Ley y el Contrato Colectivo de Trabajo entre otras, o bien la indemnización.

Ahora bien, si la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señalan los derechos que tienen un trabajador, los cuales puede invocar el servidor público afectado, a través de una impugnación de la resolución administrativa disciplinaria, y de acreditarse un despido en forma injustificada, resultando el fallo favorable al propio trabajador, es lógico que las obligaciones que emanen del laudo recaigan no solamente en el patrón superior jerárquico, con el que mantiene una relación de trabajo, sino también en la autoridad administrativa, que será el Contralor Interno o la Secretaría de la Función Pública, en términos del artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

Públicos, pues fueron las autoridades que dieron lugar al despido definitivo, mediante la orden de destitución del puesto, girada por el superior jerárquico y la cual fue anulada; por lo que el superior jerárquico tendrá la obligación de reinstalar al trabajador afectado y las autoridades administrativas mencionadas tendrán la obligación de pagar los salarios caídos.

Sanción Económica.

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone la sanción económica derivada de la comisión de responsabilidades de los servidores públicos al señalar: "... Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados con sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo (109 Constitucional), pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados."

Sobre la sanción económica el jurista Sergio Monserrit Ortíz señala: "La sanción económica consiste en la obligación a cargo del servidor público responsable de pagar a la Hacienda Pública una cantidad líquida, es su equivalencia a salarios mínimos calculada en dos tantos, por la comisión de conductas, daños y perjuicios por la obtención indebida de beneficios económicos."¹⁶

El principio transcrito en el párrafo anterior, lo sigue la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus artículos 54 fracción VIII y 55 que a letra dicen:

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

¹⁶ Ortíz Soltero, Sergio Monserrit. op. cit. p. 169

VIII. El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones."

"Artículo 55. En caso de aplicación de sanciones por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

I. La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

II. El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal el día de su imposición, y

III. El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de pago de la sanción.

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

Es importante destacar que el artículo 55 antes transcrito establece que la sanción económica se fijará en dos tantos, lo que no es acorde con la individualización que establece el artículo 54 al señalar que las sanciones se aplicarán tomando en cuenta las circunstancias particulares en que se cometió la infracción y las características personales del infractor.

Por lo tanto, es indebida la regulación de la imposición de las sanciones económicas que señala el artículo 55 de la Ley en estudio, al establecer que se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, por el infractor.

Por otro lado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no especifica si la sanción económica además de la multa incluye los daños y perjuicios, lo que crea confusión, toda vez que se ha considerado que la

sanción económica solo incluye la multa, dejando la indemnización y la reparación del daño a otros ordenamientos.

Sin embargo, en la práctica vemos que en la responsabilidad administrativa, cuando con la conducta infractora se hayan producido daños y perjuicios al Estado, por lógica jurídica la sanción económica, comprende tanto la multa como la reparación del daño causado.

Es erróneo el término "aplicar" utilizado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus artículos 55 y 56, toda vez que indebidamente se utiliza como sinónimo de imponer, lo cual crea confusión, puesto que aplicar es sinónimo de ejecutar, y esta facultad la tienen diversas autoridades según la sanción de que se trate, que en el caso concreto en la sanción económica la facultad la tienen las autoridades tributarias, por ser ésta de carácter fiscal, de acuerdo con el último párrafo del artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades que dispone:

"Artículo 75. (...) Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán a todas las disposiciones fiscales a esta materia."

De esta manera, la sanción económica y las demás sanciones, impuestas por resoluciones emitidas conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, carecen de eficacia y ejecutividad, ya que aún cuando la autoridad facultada para aplicar esta Ley, determine mediante un procedimiento administrativo la aplicación de una sanción económica deberá remitir dicha resolución a las Autoridades Administradoras de Recaudación Fiscal correspondiente para que las ejecute, de conformidad con lo previsto en el Oficio Circular, por el que se dan a conocer los Lineamientos y Procedimiento para Control, Seguimiento y Cobro de las Sanciones Económicas, Multas y Pliegos de Responsabilidades, publicado en el Diario Oficial de la Federación en 15 de enero de 1998.

Finalmente, la aplicación de la sanción económica derivada de un procedimiento administrativo, tiene como presupuesto esencial que con la actuación del servidor público se cause un daño o perjuicio o el infractor obtenga un beneficio económico, ya que en caso contrario se podrán imponer cualquiera de las otras sanciones, pero no la económica. Sin embargo, de acuerdo con la Ley Laboral la sanción económica impuesta al trabajador se traduce en una deducción o descuento al salario y en los términos del artículo 38 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estando prohibidas las retenciones, descuentos o deducciones al salario, salvo en los seis casos que expresamente señala y que ninguno contempla una sanción económica derivada de un procedimiento administrativo, por tanto, deberá respetarse esa medida protectora al salario.

Consiste en la obligación a cargo del servidor público responsable, de pagar a la Hacienda Pública una cantidad líquida, en su equivalencia a salarios mínimos calculada en dos tantos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios, por la obtención indebida de beneficios económicos. Este tipo de sanción se encuentra íntimamente relacionada con la responsabilidad civil del servidor público, en tanto que como producto de su conducta infractora está obligado a reparar el daño, satisfacer los perjuicios, e incluso pagar la sanción económica con bienes de propiedad suficientes para cubrir dichos conceptos.

El monto de las sanciones corresponderá a dos tantos del lucro obtenido y el daño causado, y se trazarán y pagarán con base en el salario mínimo.

Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica el embargo

precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del artículo 30 de la ley.

Dicho precepto establece que las resoluciones mediante las cuales se impongan sanciones económicas constituirán créditos fiscales a favor de la Hacienda Pública y se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos, y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables.

No debemos confundir los conceptos de multa frente al de sanción económica, toda vez que su naturaleza jurídica es distinta. Lo anterior, en virtud de que la multa es una sanción impuesta a los gobernados o administrados por la violación a una norma administrativa, la sanción económica en materia de responsabilidades de los servidores públicos, es una sanción de carácter pecuniario que se les impone exclusivamente a los servidores públicos por la comisión de conductas que ocasionan un daño o perjuicio, o la obtención indebida de beneficios económicos. en el ejercicio de sus funciones.

Lo anterior se traduce en que la multa se les impone únicamente a los administrados o gobernados, y la sanción económica se les impone a los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, es decir, su ámbito de aplicación tiene lugar exclusivamente dentro de la Administración Pública.

Inhabilitación Temporal.

La última sanción administrativa que contempla la ley, es la inhabilitación. que consiste en la privación temporal para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno. La imposición de esta sanción implica conductas sumamente graves, que pueden tipificarse en la legislación penal. Cuando se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro indebido o cause daños y perjuicios, será de uno hasta diez años, si el monto de aquéllos no

excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede el mismo.

Para efectos de la imposición de cualesquiera de las sanciones administrativas descritas con anterioridad, el artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece lo siguiente:

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

- I. La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades u ejecutada por el jefe inmediato.
- II. La suspensión o destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente.
- III. La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y
- IV. Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación ..."

El incumplimiento a lo establecido por dicho artículo por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los Servidores Públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa.

1.4.2. Penal.

Es aplicada en términos del artículo 212 del Código Penal Federal a los servidores públicos, entendiéndose como tales a "toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada, del Gobierno del Distrito Federal, organismo descentralizados, empresas de participación estatal, mayoritaria, organizaciones y sociedades

asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales."

Esta sanción tiene la peculiaridad de ser aplicada no solamente a las personas a las cuales se les reconozca una relación laboral, sino que en términos del artículo 212 del Código Penal Federal será aplicada la responsabilidad penal "... a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este título o en subsecuentes."

Los delitos de referencia son los siguientes:

1. Ejercicio indebido del servicio público.
2. Abuso de autoridad.
3. Coalición de servidores públicos.
4. Uso indebido de atribuciones y facultades.
5. Concusión.
6. Intimidación.
7. Ejercicio abusivo de funciones.
8. Tráfico de influencia.
9. Cohecho.
10. Peculado.
11. Enriquecimiento ilícito.

La categoría de funcionario o empleado de confianza podrá dar lugar a una agravación de la pena y son aplicables todas las reglas y disposiciones relativas de los códigos penales y de procedimientos penales, en la acusación o defensa de los servidores públicos, que incurran en cualquiera de los 11 delitos que con antelación se mencionaron.

1.4.3. Civil.

El artículo 109 de la Constitución Política establece los diferentes tipos de responsabilidad de los servidores públicos, no define la responsabilidad civil; sin embargo, el artículo 111 del mismo ordenamiento constitucional menciona esta responsabilidad, la cual, según el texto de dicho artículo, puede generarse a cargo de cualquier servidor público y deberá exigirse mediante demanda.

Por lo que en el caso de que un servidor público cause daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones incurre en responsabilidad en los términos del artículo 1910 del Código Civil Federal.

Ahora bien, es importante aclarar que la responsabilidad civil está integrada por cuatro elementos que son:

- a) Los sujetos,
- b) La acción u omisión,
- c) El daño, y
- d) El nexo causal.

Los sujetos.

Con relación a los sujetos, "... resulta indispensable que el agente sea un servidor público y que el daño sea causado precisamente en ejercicio de las funciones que le están encomendadas, en los términos del artículo 1927 del Código Civil, ya que si el daño se produce..."¹⁷ y "no se realiza en ejercicio de las funciones que tienen encomendadas, ésta responsabilidad cae de lleno en los supuestos del derecho del orden común".¹⁸

¹⁷ Borja Martínez, Manuel. "La Responsabilidad Civil", en Revista Praxis, núm. 60, México, INAP, 1984, p. 129.

¹⁸ Idem.

Es importante aclarar que la fracción III del Artículo 109 constitucional se desprende que como "servidor público" se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren pareciera que son ajenas a las del derecho laboral; es decir, que el solo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado da la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios o una designación de cualquier naturaleza.

Por lo anterior se infiere que, en el caso de un prestador de servicios profesionales, que incumpla con sus obligaciones públicas y que se traduzca en un menoscabo en el patrimonio del Estado, en términos del artículo 1910 del Código Civil Federal, tendrá el particular afectado que exigirle el resarcimiento del daño causado, a través de una indemnización.

La acción u omisión.

En cuanto al segundo elemento, la acción u omisión resulta indispensable para que se produzca el daño como resultado de una actuación humana, y es indispensable que haya sido dolosa o culposa; es decir, que es una responsabilidad objetiva, ya que basta que se produzca el daño para que se genere la responsabilidad, la cual será calificada como solidaria o subsidiaria.

El daño.

Por lo que respecta al tercer elemento, el daño puede ser material o moral y es un elemento esencial de la responsabilidad, ya que sin él no se puede generar ésta, toda vez que no habría que resarcir.

Para Esquerro Portocarrero el daño debe reunir los siguientes elementos: "a) que el daño sea cierto, lo que implica que debe existir la evidencia de haberse producido y no que pueda ser eventual, posible o hipotético. La certeza del daño puede ser presente o futura. En el primer caso significa que se haya producido al momento de ejercer la acción indemnizatoria; en el segundo, lo que constituye certeza del daño, más que su realización misma, es el hecho de haberse producido las circunstancias que lo determinan; b) que el daño sea personal del demandante. Lo cual implica que sólo la persona que ha sufrido el daño puede exigir su reparación."¹⁹

El nexa causal.

Por último, el cuarto elemento, que es el nexa causal, implica que el daño se produzca como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, ya que si se genera por una causa diferente o si intervienen excluyentes de responsabilidad, como la culpa inexcusable de la víctima, el hecho de un tercero, el caso fortuito o la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce.

Al respecto de la responsabilidad civil, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal establece que los funcionarios serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra el patrimonio del Estado por actos u omisiones que les sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de esta Ley, que sean inherentes a su cargo o relacionadas con su función.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala en el artículo 77-bis, primer párrafo, que "Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán

acudir a las dependencias, entidades o la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (actualmente Secretaría de la Función Pública), para que ellas directamente reconozcan al responsable de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra."

En virtud de lo anterior, es de aclarar que la legislación permite un vínculo entre el procedimiento administrativo y la responsabilidad civil de los servidores públicos, con el propósito de otorgar mayores posibilidades para hacer efectiva las reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial de los servidores públicos.

¹⁹ Esquerro Portocarrero, *La Responsabilidad del Estado por falta del servicio público*, Bogotá, 1972. p.

CAPÍTULO SEGUNDO

GÉNESIS JURÍDICA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El establecimiento de un régimen de responsabilidades de los servidores públicos ha sido una preocupación constante de todo sistema democrático constitucional y una de las características esenciales de todo Estado de Derecho para evitar el abuso del poder. La aspiración de los mexicanos en este centro se ha reflejado, con mayor o menor acierto, en todos y cada uno de los documentos constitucionales que han existido en nuestro país.

Las reformas adoptadas en 1982 si bien denotan una mejor técnica jurídica en su redacción, y ofrecen un tratamiento unitario, sistematizado y completo del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, no afectaron la esencia; en realidad, son pocos los aspectos novedosos o los cambios trascendentales.

"Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de

las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

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

"Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. ...

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

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

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

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

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

2.2. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

La administración pública tiene como base jurídica el derecho administrativo que regula los actos jurídicos y materiales que realiza el Estado, en cumplimiento de sus funciones y en virtud de las atribuciones que le otorga la ley para que logre su fin último, que es el de conducir la sociedad al bien común, puesto que la satisfacción de los intereses colectivos debe realizarse fundamentalmente a través del Estado.

Así, según señala Gabino Fraga, la administración pública: "(...) debe entenderse desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y que desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como los particulares, para asegurar la ejecución de su misión."²⁰

La función administrativa de los actos jurídicos se refiere a la ejecución de las leyes e implica que el Estado actúa conforme a las normas legislativas. En cuanto a los actos materiales, se refiere en general a los servicios públicos, de enseñanza y de asistencia, a los actos de vigilancia y defensa de la soberanía nacional, a la explotación de los recursos, a la administración de la hacienda pública, etc.

Para el despacho de los asuntos y el ejercicio de las atribuciones que legalmente le corresponden al Jefe de Gobierno del Distrito Federal con el apoyo de determinadas dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, la que se divide en Central y Paraestatal, según la Ley Orgánica que dispone las bases de su organización.

"Artículo 2°. La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.

²⁰ Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, México, 1990, p. 119

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.

En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.

Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno o bien, a la dependencia que éste determine.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal."

En los términos del artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, está, es decir, la administración pública, será: centralizada y paraestatal.

La administración pública centralizada la integran:

- a) El Jefe de Gobierno;
- b) Las Secretarías;
- c) La Oficialía Mayor,
- d) La Contraloría General del Distrito Federal,
- e) La Consejería Jurídica y de Servicios Legales, y

f) La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En consecuencia, conforme el artículo 2° de la Ley en cita, en el ejercicio de sus atribuciones, y para el despacho de los negocios administrativos, ámbito de competencia del Jefe de Gobierno, se auxiliará de las siguientes entidades.

- Órganos Administrativos desconcentrados.
- Organismos descentralizados,
- Empresas de participación estatal mayoritaria y
- Fideicomisos públicos.

2.3. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Esta ley se promulgó en diciembre de 1982 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 1 de enero de 1983, abrogó la Ley de Responsabilidades de 1980; es reglamentaria del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está compuesta por Cuatro Títulos y cuatro Artículos Transitorios.

El primer título de la Ley de 1982, en su capítulo denominado Disposiciones Generales, en su artículo 2° quienes son sujetos de la presente Ley, sin señalar enumerar a los mismos, sino que remite al artículo 108 constitucional primer y tercer párrafos, que reputan para los efectos de responsabilidades como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial y del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, los Gobernadores de los Estados, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y en su caso los miembros del Consejo de las Judicaturas Locales, así mismo los funcionarios y empleados que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Como autoridades competentes para la aplicación de esta Ley, el artículo 3° establece que son:

- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal;
- La Contraloría General de la Federación;
- Las Dependencias del Ejecutivo Federal;
- La Suprema Corte de Justicia del Distrito Federal;
- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- Los Tribunales del Trabajo en los términos de la legislación respectiva y
- Los demás Órganos Jurisdiccionales que determinen las leyes.

Una de las autoridades facultadas para la aplicación de esta ley es la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, misma que fue creada en 1982 con la finalidad de que sea la responsable de aplicar la Ley de Responsabilidades, así como establecer las normas y procedimientos para aplicar la presente ley y ante quien se van a interponer quejas, denuncias en contra de servidores públicos de las dependencias y entidades paraestatales.

El título segundo, llamado de los Procedimientos ante el Congreso de la Unión, en Materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia, establece como sujetos del juicio político los mencionados en el párrafo primero artículo 110 de la Constitución, que son los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Tribunales Superior de Justicia Locales.

Las causas por las cuales podrán ser enjuiciados los funcionarios señalados en el párrafo precedente, son por las violaciones graves de la Constitución, a las Leyes Federales, por el manejo indebido de fondos y recursos federales, así como los actos y omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, señalando ocho supuestos en su artículo 7°.

- I. El ataque a las Instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El Ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave;
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las Leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Es de observarse que las ocho causales antes mencionadas, aplicables a determinados funcionarios que serán sujetos a un juicio político, son las establecidas por la Ley de Responsabilidades de 1940 para enjuiciar a los altos funcionarios públicos, y las previstas por la Ley de 1980 para todos los empleados y funcionarios contemplados en la propia Ley, bajo el principio de igualdad, en tanto que la Ley vigente los vuelve a establecer para determinados servidores públicos, que en esta tesitura son altos funcionarios.

El capítulo II del mismo título segundo, establece el procedimiento en el Juicio Político, señalado que la Cámara de Diputados, actuará como Órgano Instructor y de Acusación y la Cámara de Senadores fungirá como Jurado de Sentencia.

Las sanciones previstas en este capítulo aplicables a los funcionarios sujetos de juicio político, en caso de que las resoluciones que dicten las Cámaras de

Diputados y Senadores sean condenatorias, serán la destitución e inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones desde 1 hasta 20 años.

El capítulo III título segundo, establece el procedimiento para la declaración de procedencia para el ejercicio de la acción penal en contra de los servidores públicos contemplados en el artículo 111 constitucional, que a decir son los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial y del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, procedimiento que se llevará ante la Cámara de Diputados, quien ordenará a la Sección Instructora realizar las diligencias necesarias para determinar la existencia del delito, la probable responsabilidad del servidor público y la subsistencia de fuero, para determinar si ha lugar a proceder penalmente contra el acusado.

El título tercero de esta Ley es sumamente importante para el desarrollo del presente trabajo, pues parte la materia de la presente tesis. Se refiere a las responsabilidades administrativas, de los sujetos enumerados en el artículo 2° de la ley en estudio, que anteriormente ya mencionamos. Señalando en el artículo 47, veinticuatro obligaciones, para salvaguardar legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de su empleo, cargo y comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar a procedimientos y a las sanciones que correspondan.

En el capítulo II del título tercero, se establecen las sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas, señalando en el artículo 53, las de apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación de 1 a 20 años.

En los artículos 70 y 71, la ley vigente establece, los medios de impugnación contra las sanciones administrativas que serán el Juicio de Nulidad ante el Tribunal

Fiscal de la Federación, y el Recurso de Revocación ante la propia autoridad que emitió la resolución administrativa recurrida.

El título cuarto establece, que la Secretaría de Contraloría General de la Federación, también será la encargada de llevar a cabo un Registro Patrimonial de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como de los Tribunales de Trabajo en términos de la legislación respectiva y de Órganos Jurisdiccionales que determinen las Leyes.

Como se aprecia del análisis realizado a la Ley, el Legislador estableció Juicio Político para determinados Funcionarios Públicos, el cual se llevará ante el Congreso de la Unión, al igual que el procedimiento de procedencia de acción penal en contra de los servidores públicos contemplados en el artículo 111 constitucional, establece también un Procedimiento Administrativo disciplinario que se ventilará ante los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

La Ley en comento ha sufrido modificaciones substanciales en 1990 al artículo 47 fracción XXI, en 1992 a los artículos 79, 47 fracción XXIII, XX, 53 y 58; en 1994 se adicionaron los artículos 77 bis y 78.

En 1990, para adicionar en el catálogo de obligaciones de los servidores públicos, a que se refiere su artículo 47, una que tomó el número de fracción XXI, para quedar la disposición como sigue: "Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le completa la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan."

En este operativo, las antiguas fracciones XXI y XXII sólo ser recorrieron con la misma redacción, pero con los nuevos números XXII y XIII.

En 1992 se dio una reforma trascendental de múltiples facetas a la Ley en comento, que en términos generales cristalizó en los siguientes puntos: a) se reformó el artículo 79 para que las Cámaras de Senadores y Diputados del H. Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia y del Distrito Federal contarán con órganos y sistemas propios para recibir las declaraciones de situación patrimonial de sus servidores públicos y llevar su registro y seguimiento, actividad que antes correspondía a la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación; b) se adicionó el artículo 47 con una disposición (formando su actual fracción XXIII), para prohibir a los servidores públicos celebrar u autorizar pedidos o contratos con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión del servicio público o sociedades de que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación y, términos absolutos, con las personas que se encuentren inhabilitadas para desempeñar un empleo, cargo o comisión; c) en la fracción XX del propio artículo 47, se consagró la obligación de los servidores públicos de supervisar que el personal bajo su mando cumpla con lo establecido en la normatividad del servicio público y d) se ampliaron: 1) el período de la sanción por inhabilitación, que a partir de entonces podrá ser hasta 20 años, 2) la competencia de los órganos internos de control de las dependencias federales para resolver asuntos hasta cien veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal y 3) el plazo de prescripción de 3 meses a 1 año y hasta 3 años en los casos del artículo 78.

El 10 de enero de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una extensa reforma, de múltiples aristas, además, atiende a la admisión del Estado para cubrir la responsabilidad pecuniaria, por la indebida actuación de los servidores públicos. Para ello fue menester reformar la Ley de Responsabilidades en estudio, el Código Civil Federal, el Código Penal Federal, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la Ley del Tribunal del Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Tan amplia reforma, puede afirmarse, para los objetivos de este trabajo, se concretó en los ahora vigentes artículos 77-bis y 78,

donde destacadamente: a) se reconoce la responsabilidad solidaria del Estado, en el sentido que se indica, y su derecho a repetir a los servidores públicos los pagos realizados en tal contexto y procedencia de las vías administrativas o judicial para la impugnación de resoluciones denegatorias de indemnizaciones o por insuficiencia de las mismas, b) la definitividad de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en las que se proponga la reparación de daños y perjuicios y c) el derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios en el espacio de tiempo de un año, contado a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa, es decir, antes de que opere la prescripción a ese derecho de petición, como lo establece la fracción III del precepto.

La reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada el 24 de diciembre de 1996, a nuestro juicio es importante, toda vez que se realizó una desconcentración de funciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública), para los órganos de Control Interno de las Dependencias y Entidades, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de ella, pues los Contralores y los Directores de Auditoría, de Quejas y de Responsabilidades, serán nombrados por el Titular de esa Contraloría, con la finalidad de ejercer un control administrativo y presupuestal sobre ellas.

Para otorgarles la calidad de autoridad a los Órganos Internos de Control, el 24 de diciembre de 1996, no sólo se reformó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino también la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, sin embargo, sólo nos ocuparemos de la Ley de Responsabilidades, en virtud de que gracias a estas reformas, los Órganos Internos de Control tienen facultades de instruir procedimientos administrativos disciplinarios, determinar si existe responsabilidad administrativa o no, e imponer cualquier tipo de sanciones disciplinarias a los servidores públicos de la Administración Pública Federal, así como la defensa

jurídica de las resoluciones que emitan ante los diversos tribunales federales, representado al Titular de la Secretaría de la Contraloría.

2.4. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos vigente tiene su base constitucional en el artículo 109 al establecer que las Legislaturas Federal y de los Estados expedirán leyes de responsabilidades; consta de cuatro títulos, entre los que se reparten 51 artículos.

Esta fue expedida por el Presidente Vicente Fox, el 13 de marzo del 2002, con el fin de sancionar las faltas administrativas de los Servidores Públicos Federales.

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

A este respecto, Soberanes Fernández ha señalado "que el artículo 2° de la Ley de Responsabilidades añade a todas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. Disposición que además de mencionar sujetos no incluidos por la ley suprema puede resultar peligrosa, ya que supuestamente se pueden reclamar a particulares responsabilidades que son propias de los funcionarios y empleados públicos, más aún existen responsabilidades civiles y penales en las que pueden incurrir dichos particulares. Sin embargo, el artículo 46 de la Ley mencionada señala que incurrir en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2; ello lo interpretamos como que las personas particulares que manejen o apliquen los recursos federales, no siendo servidores públicos, no se les podrá exigir responsabilidad administrativa."²¹

Las responsabilidades administrativas se definen como aquellas en que incurren los servidores públicos, por actos u omisiones ilegales, deshonrados, desleales, parciales e ineficientes en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que deben ser investigados por la autoridad competente la Secretaría de la Función Pública, las Contralorías Internas o equivalentes en los casos de los otros Poderes Federales o Autoridades consideradas en esta Ley. Substanciado el procedimiento de referencia, imponer, en su caso, las sanciones que correspondan y aplicarlas en la forma que determine la Ley.

"Cabe advertir que en el procedimiento administrativo disciplinario deberán otorgarse las garantías de legalidad y seguridad jurídica, observándose lo dispuesto en los artículos 14 y 16 constitucionales en relación con los principios jurídicos de irretroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna, de juicio ante autoridad (tribunal) previamente establecida, de cumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento conforme a las leyes expedidas antes de la conducta activa u omisa generadora de la infracción, garantía de audiencia y de fundamentación y motivación de los mandamientos escritos de la autoridad competente para causar actos de molestia a los particulares."²²

El registro patrimonial, se establece para controlar la evolución del patrimonio de los servidores públicos e inhibir, evitar y sancionar los actos u omisiones de los que puedan derivarse beneficios personales no considerados en los ingresos por sueldos, salarios y demás prestaciones, de los servidores públicos.

La Ley dispone que la Secretaría llevará los registros de la Administración Pública Federal y de los Tribunales Fiscal y de Justicia Administrativa y del Trabajo y demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes. Si por estos últimos se entiende también a tribunales administrativos, que forman parte de la Administración

²¹ OROZCO HENRÍQUEZ, J. de Jesús y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. (Coords.), *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Edit. Manuel Porrúa, México, 1984, p. 132.

²² Juárez Mejía, Godofino Humberto. "La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales", Edit. Porrúa, S.A., México, 2002, pp. 127-128

Pública Federal. Así mismo, tienen las mismas facultades en su ámbito de competencia, las Cámaras de Diputados y Senadores.

La Ley determina qué niveles de servidores públicos y de qué Dependencias, Entidades y Órganos Desconcentrados en el Poder Ejecutivo Federal, Poder Judicial de la Federación, Poder Legislativo Federal, Procuraduría General de la República.

Serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

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

Para la aplicación de esta ley, serán autoridades competentes los contralores internos y titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

Cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, materia de las quejas o denuncias, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que

corresponda, debiendo las autoridades que alude el artículo 3 turnar las quejas y denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

2.5. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El Distrito Federal por tratarse de la localidad donde residen los poderes federales de la nación, el Distrito Federal se considera como una entidad particular, distinta a las del resto de la federación. El artículo 44 de la Constitución establece que:

"La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General."

Asimismo, la Carta Magna en el artículo 122 dispone que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. Son autoridades locales del Distrito Federal la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta. El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

El artículo 122 establece, además, una serie de disposiciones relativas a la distribución de competencias entre los poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal, así como las bases a las que se deberá sujetar el Estatuto de Gobierno de esta entidad.

El Estatuto de Gobierno, regulan la función y organización del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sobre la responsabilidad de los servidores públicos dicho Estatuto de Gobierno señala lo siguiente:

"Artículo 15. Las responsabilidades de los servidores públicos de los poderes locales del Distrito Federal, salvo las de los servidores públicos de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, se regularán por la ley federal de la materia en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Este artículo señala que las responsabilidades de los servidores públicos se regirán por la ley Federal en términos del Título Cuarto de la Constitución, dicho ordenamiento jurídico es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que es con la que se sanciona a los servidores públicos que cometen alguna falta administrativa.

2.6. Reglamento Interior de la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.

La Junta de Conciliación y Arbitraje es un Tribunal con plena jurisdicción, de composición tripartita, integrada por igual número de representantes de trabajadores

y patrones y uno del gobierno, de conformidad con la fracción XX del artículo 123 constitucional Apartado "A"; que tiene a su cargo la tramitación y resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquellos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas, y su competencia está determinada en el artículo 123 constitucional y por el artículo 527 y demás relativos de la Ley Federal del Trabajo.

El presente Reglamento norma la organización y funcionamiento de la Junta de Conciliación y Arbitraje, el despacho de los asuntos que se tramitan ante ella, y determina las facultades y obligaciones del personal jurídico y administrativo de la misma, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo.

A continuación para una mayor ilustración de nuestro trabajo, se señalan algunos artículos donde se puede apreciar que facultades que tiene el Presidente Titular y la relación que tiene en el caso concreto de las faltas administrativas de los servidores públicos de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.

De la Contraloría de la Junta Local

Artículo 93. La Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, contará con una Contraloría, la cual se encargará de las materias relativas a la fiscalización y evaluación del funcionamiento de la Junta.

Artículo 94. La Contraloría de la Junta Local, estará a cargo de un Contralor que será nombrado y removido por el Presidente de la Junta.

Artículo 95. La Contraloría de la Junta Local, contará con las atribuciones siguientes:

- I. Planear, programar, establecer, organizar y coordinar el sistema de fiscalización y evaluación de la Junta Local.
- II. Fiscalizar e inspeccionar los ingresos de la Junta Local;
- III. Fiscalizar e inspeccionar el ejercicio del gasto de la Junta Local y su congruencia con el presupuesto de egresos;
- IV. Proponer al Comité de Administración o al Pleno, según sea el caso, se expidan las normas que garanticen el buen funcionamiento de la Junta Local;
- V. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en la Junta Local;
- VI. Ordenar y realizar todo tipo de auditorías y evaluaciones a las actividades de la Junta Local, con el objeto de promover la eficacia y eficiencia de la misma, debiendo formular las observaciones y recomendaciones respectivas;
- VII. Verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas y administrativas en materia de información, estadística, organización, procedimientos, sistemas de registros, contabilidad, presupuestación, ingresos, inversión, patrimonio, fondos, valores, pagos al personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos; así como conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes, archivos y demás activos de la Junta;
- VIII. Requerir de acuerdo a la naturaleza de sus funciones, información y documentación a las diversas áreas de la Junta Local, así como a proveedores, contratistas y prestadores de servicios, cuando lo estime conveniente;
- IX. Coadyuvar en el seguimiento de las observaciones y recomendaciones que la Contraloría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, realice a la Junta Local;
- X. Captar, recibir y resolver sobre la procedencia de las quejas y denuncias presentadas en contra de los servidores públicos de la Junta Local, que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y

eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión;

- XI. Realizar las investigaciones que resulten necesarias para la debida integración de los expedientes relacionados con las quejas y denuncias presentadas por particulares o servidores públicos de la Junta Local;
- XII. Expedir previo cotejo, copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, así como de aquellos a los cuales se tengan acceso con motivo del desempeño de sus funciones.
- XIII. Substanciar y resolver los procedimientos administrativos en materia de responsabilidades;
- XIV. Substanciar y resolver los recursos de revocación que se interpongan en contra de resoluciones que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos de la Junta Local.
- XV. Auxiliar al Presidente titular en la substanciación de las sanciones a que se refiere el Título Doce de la Ley Federal del Trabajo;
- XVI. Aplicar las normas y lineamientos que regulen el procedimiento de captación, registro, control, análisis y seguimiento de evaluación de situación patrimonial de los servidores públicos de la Junta Local;
- XVII. Intervenir en los procesos de la licitación de bienes, servicios y obra pública, para vigilar que se cumpla con las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables, y
- XVIII. Las demás que le sean inherentes para el cumplimiento de su función de conformidad con las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

Artículo 96. La Contraloría de la Junta Local, contará con el personal jurídico y administrativo necesario para el correcto desempeño de sus funciones.

2.7. Naturaleza Jurídica de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

A los Tribunales del Trabajo se les denomina Juntas de Conciliación y Arbitraje, son cuerpos colegiados que están constituidos en forma tripartita, es decir, por un representante de los trabajadores, uno de los patrones y uno del gobierno que será siempre el Presidente, y sus suplentes, los que son auxiliados por los secretarios y auxiliares de audiencias y auxiliares dictaminadores, así como por los actuarios y estenógrafas que se requieran y lo permita el presupuesto.

"La Naturaleza de la Juntas de Conciliación y Arbitraje que tienen su origen en el artículo 123, apartado "A" de la Constitución General ha sido muy controvertida, tanto en la doctrina como en la Judicatura. La propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, primero declaró que las Juntas sólo podían conocer de los conflictos colectivos de trabajo y que los conflictos individuales correspondía conocerlos y resolverlos a otros tribunales; posteriormente la Suprema Corte varió su jurisprudencia estableciendo que las Juntas son competentes para conocer de todos los conflictos de trabajo. Los órganos jurisdiccionales del trabajo, dada su peculiar constitución, integración y competencia, en realidad no puede afirmarse que dependan o se encuentren integrados directamente a alguno de los tres poderes de la Unión: el ejecutivo, legislativo o judicial, aunque se encuentran vinculados al Poder Ejecutivo, por ser el que designa a sus titulares o Presidentes."²³

El artículo 123 apartado "A", constitucional declara en la fracción XX y XXI:

Fracción XX. "Las diferencias o conflicto entre el capital y el trabajo, se sujetarán a las decisiones de un Junta de Conciliación y Arbitraje formada por igual número de representantes de los obreros y de los patrones y un del Gobierno;

Fracción XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o aceptar sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se

²³ Borrel Navarro, Miguel. "Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo", Edit. Pac, México, 2000, p. 455.

dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuera de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo."

Las Juntas para el mejor desempeño de sus funciones se apoyan en Juntas Especiales, que también son órganos jurídicos y se encargan de conocer y tramitar los asuntos que le señala la Ley Federal del Trabajo, de acuerdo a la tabla de distribución de las ramas de la industria y demás actividades a las que corresponde conocer, las que también contarán con el número de secretarios auxiliares, actuarios y escribientes que requieran y lo permita su presupuesto.

Alberto Trueba Urbina, afirma que la Comisión Dictaminadora del artículo 123 Constitucional hablaba de Tribunales de Arbitraje, y coincide con la diputación constituyente, que su naturaleza no debe ser judicial, por su carácter burgués. Por esta razón, se presentó una iniciativa para que los conflictos entre el capital y el trabajo se resolvieran con Comités de Conciliación y Arbitraje; la diputación yucateca se inclinaba por crear Tribunales de Conciliación y Arbitraje; motivando el debate que desembocó en las bases constitucionales del artículo 123, denominado "Del Trabajo y Previsión Social". En parte relativa, y siguiendo las ideas de los diversos expositores que intervinieron en los debates, se crearon las Juntas de Conciliación y Arbitraje, como organismos diversos e independientes del Poder Judicial, que constituyeron las expresiones de los factores reales de la producción.²⁴

Los Tribunales de Trabajo tienen la facultad de conocer en todos los casos de conflictos obrero-patronales. Se trata de una verdadera jurisdicción de trabajo, consagrada en los artículos 73, frac. X, y 123 fracs. XX y XXI, constitucionales, no son tribunales especiales, y sus relaciones son obligatorias e imperativas y de orden común. Si bien es cierto que desde el punto de vista de la clasificación de las

funciones del Estado, depende del Poder Ejecutivo, no son autoridades esencialmente de carácter administrativo, ya que tienen atribuciones para ejecutar actos jurisdiccionalmente materiales y capacidad para hacer cumplir sus resoluciones.

Clasificación de los Tribunales de Trabajo

1. Juntas Federales de Conciliación:

Permanentes.

Accidentales.

2. Juntas Locales de Conciliación.

Permanentes.

Accidentales.

3. Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

4. Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.

5. Juntas Especiales de Conciliación y Arbitraje.

Juntas de Conciliación y Arbitraje. Autoridades jurisdiccionales que en sus respectivas jurisdicciones aplican las normas de trabajo.

Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.

Las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje funcionarán en cada una de las Entidades Federativas (artículo 621 de la Ley) Estas Juntas se integrarán con un representante del gobierno local que fungirá como Presidente de la Junta y un representante de los trabajadores y de los patrones; para su integración y

²⁴ Tena Suck, Rafael, Hugo Ítalo Morales. "Derecho Procesal del Trabajo", Edit. Trillas, México, 2003, p. 58

funcionamiento se regirán por las reglas que le sean aplicables a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

El gobernador del Estado o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, podrán establecer una o más Juntas de Conciliación y Arbitraje, fijando el lugar de su residencia y su competencia territorial.

A las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje les corresponde el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que no sean de la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, es decir, cuanta con una competencia por exclusión, toda vez que todo lo que no sea de competencia Federal será de competencia Local.

a) Integración.

Se integrará con un representante de los trabajadores y de los patrones designados por ramas de la industria o de otras actividades, de conformidad con la clasificación y convocatoria que expida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Habrá uno o varios secretarios generales según se juzgue conveniente. Cuando un conflicto afecta a dos o más ramas de la industria o de las actividades representadas en la Junta, ésta se integrará por el presidente de la misma y con los respectivos representantes de los trabajadores y de los patrones.

b) Funcionamiento.

Funcionará en Pleno o en Juntas Especiales, de conformidad con la clasificación de las ramas de la industria y de las actividades a que se refiere la convocatoria antes mencionada. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, cuando lo requieran las necesidades del trabajo y del capital, podrá establecer Juntas Especiales, fijando el lugar de su residencia y su competencia territorial.

c) Integración, facultades y obligaciones del Pleno de la Junta.

Se integrará con el Presidente de la Junta y con la totalidad de los representantes de los trabajadores y de los patrones. Tiene las facultades y obligaciones siguientes: expedir el Reglamento Interior de la Junta y el de las Juntas de Conciliación; conocer y resolver los conflictos de trabajo cuando afecten a la totalidad de las ramas de la industria y de las actividades representadas en la Junta; conocer el recurso de revisión interpuesto en contra de las resoluciones dictadas por el presidente de la Junta en la ejecución de los laudos del Pleno; uniformar los criterios de resolución de la Junta, cuando las Juntas Especiales sustenten sus tesis contradictorias; cuidar que se integren y funcionen debidamente las Juntas de Conciliación y girar las instrucciones que juzgue convenientes para su mejor funcionamiento; informar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de las deficiencias que observe en el funcionamiento de la Junta y sugerir las medidas que convengan dictar para corregirlas, y las demás que le confieran las leyes.

d) Integración, facultades y obligaciones de las Juntas Especiales.

Se integrarán con el presidente de la Junta, cuando se trate de conflictos colectivos, o con el presidente de la Junta Especial en los demás casos; y con los respectivos representantes de los trabajadores y de los patrones. Tienen las facultades y obligaciones siguientes: conocer y resolver los conflictos de trabajo que se susciten en las ramas de la industria o de las actividades representadas en ellas; conocer y resolver los conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones y cuyo monto no exceda el importe de tres meses de salario, practicar la investigación y dictar las resoluciones para el pago de la indemnización en los casos de muerte del trabajador por riesgo de trabajo, determinando qué personas tienen derecho a la indemnización; conocer el recurso de revisión interpuesto en contra de las resoluciones del presidente en ejecución de los laudos; recibir en depósito los contratos colectivos y los reglamentos interiores de trabajo.

2.8. Funciones de la Contraloría de la Junta Local.

La Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, contará con una Contraloría, la cual se encargará de las materias relativas a la fiscalización y evaluación del funcionamiento de la Junta.

La Contraloría de la Junta Local, estará a cargo de un Contralor que será nombrado y removido por el Presidente de la Junta.

La Contraloría de la Junta Local, contará con las atribuciones siguientes:

- I. Planear, programar, establecer, organizar y coordinar el sistema de fiscalización y evaluación de la Junta Local;
- II. Fiscalizar e inspeccionar los ingresos de la Junta Local;
- III. Fiscalizar e inspeccionar el ejercicio del gasto de la Junta Local y su congruencia con el presupuesto de egresos;
- IV. Proponer al Comité de Administración o al Pleno, según sea el caso, se expidan las normas que garanticen el buen funcionamiento de la Junta Local;
- V. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en la Junta Local;
- VI. Ordenar y realizar todo tipo de auditorías y evaluaciones a las actividades de la Junta Local, con el objeto de promover la eficacia y eficiencia de la misma, debiendo formular las observaciones y recomendaciones respectivas;
- VII. Verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas y administrativas en materia de información, estadística, organización, procedimientos, sistemas de registros, contabilidad, presupuestación, ingresos, inversión, patrimonio, fondos, valores, pagos al personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos; así como

- conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes, archivos y demás activos de la Junta;
- VIII. Requerir de acuerdo a la naturaleza de sus funciones, información y documentación a las diversas áreas de la Junta Local, así como a proveedores, contratistas y prestadores de servicios, cuando lo estime conveniente;
 - IX. Coadyuvar en el seguimiento de las observaciones y recomendaciones que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, realice a la Junta Local;
 - X. Captar, recibir y resolver sobre la procedencia de las quejas y denuncias presentadas en contra de los servidores públicos de la Junta Local, que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión;
 - XI. Realizar las investigaciones que resulten necesarias para la debida integración de los expedientes relacionados con las quejas y denuncias presentadas por particulares o servidores públicos de la Junta Local;
 - XII. Expedir previo cotejo, copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, así como de aquellos a los cuales se tenga acceso con motivo del desempeño de sus funciones.
 - XIII. Substanciar y resolver los procedimientos administrativos en materia de responsabilidades;
 - XIV. Substanciar y resolver los recursos de revocación que se interpongan en contra de resoluciones que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos de la Junta Local.
 - XV. Auxiliar al Presidente titular en la substanciación de las sanciones a que se refiere el Título Doce de la Ley Federal del Trabajo;
 - XVI. Aplicar las normas y lineamientos que regulen el procedimiento de captación, registro, control, análisis y seguimiento de evolución de situación patrimonial de los servidores públicos de la Junta Local;

- XVII. Intervenir en las actas entrega-recepción de las diversas áreas que conforman la Junta Local;
- XVIII. Intervenir en los procesos de licitación de bienes, servicios y obra pública, para vigilar que se cumpla con las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables, y
- XIX. Las demás que le sean inherentes para el cumplimiento de su función de conformidad con las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

La Contraloría de la Junta Local, contará con el personal jurídico y administrativo necesario para el correcto desempeño de sus funciones.

CAPÍTULO TERCERO
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO QUE CONTEMPLA EL CAPÍTULO
SEGUNDO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS

3.1. Etapa de Investigación.

La etapa de investigación se puede iniciar en forma oficiosa o por la presentación de quejas o denuncias de los particulares, y ser realizada tanto por las contralorías internas de las dependencias en su ámbito de competencia, en este caso por la Contraloría Interna la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

"Más específicamente, su Reglamento Interior en vigor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1995, en sus artículos 18 y 21 prevé la existencia de las Direcciones Generales de Auditoría Gubernamental y de Responsabilidades y Situación Patrimonial con facultades de vigilancia e investigación.

Por su parte, cada uno de los Reglamentos Internos de las dependencias públicas estipula la existencia de las contralorías internas, generalmente denominadas Unidades de Contraloría, con facultades de fiscalización dentro de las propias dependencias."²⁵

De esta manera, los diferentes órganos de control a nivel interno o nivel general, según el caso llevan a cabo la fase de investigación, de acuerdo con las normas y lineamientos que como globalizadora del control emite la Contraloría Interna la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.

En los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece lo siguiente:

²⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos", 2ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1998, p. 165

"Artículo 49. En las dependencias y entidades de la administración pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente."

"Artículo 50. La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere el artículo anterior y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso.

Incorre en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten."

Como resultado de las investigaciones pueden generarse varios supuestos, en razón de quienes las llevan a cabo y de los resultados que se obtengan.

Si la investigación la realiza el órgano de la contraloría interna de una dependencia y descubre infracciones cuyo conocimiento y castigo sea de su exclusiva competencia, este órgano culminará el procedimiento correspondiente, aplicando las sanciones, por acuerdo del superior jerárquico.

Durante esta etapa la autoridad investigadora podrá decretar la suspensión temporal de funciones al presunto responsable, cuando lo considere conveniente para la buena conducción de las diligencias de investigación, ya que puede suceder la permanencia en el empleo, cargo o comisión del servidor público sujeto a investigación llegue a entorpecer el procedimiento.

La única limitante para decretar la suspensión del servidor público presunto responsable, se da cuando su nombramiento haya sido hecho por el Presidente de la República, en cuyo caso será necesaria la autorización de éste; y cuando el nombramiento respectivo haya requerido la ratificación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, la ratificadora será quien otorgue la autorización (artículo 64, fracción IV, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos)

Concluidas las diligencias de investigación para integrar el expediente en el ámbito interno de la Administración, se inicia la etapa de instrucción del procedimiento disciplinario, en los términos del artículo 64 de la propia ley.

En este artículo se consideran los aspectos esenciales del debido proceso, al prever el respeto a la garantía de audiencia de los inculpados, dándoles oportunidad de ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga y a nombrar defensor.

"El principio de legalidad y el de seguridad jurídica exigen que las actuaciones de la Administración Pública se produzcan a través de forma que sirvan de garantía a la administración contra posibles excesos en la motivación o en la tramitación, y de conocimiento previo y exacto de sus posibilidades de defensa."²⁶

Esta fase se inicia con la citación del presunto responsable, con un anticipación no menor de cinco, ni mayor de quince días hábiles, haciéndole saber la responsabilidad que se le imputa y su derecho de defensa, a fin de que pueda prepararla debidamente.

La audiencia se deberá llevar a cabo en los días y horas señalados, con la intervención de los interesados y con las formalidades que todo procedimiento exige, aplicando supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, y si de su desarrollo determina la necesidad de nuevas diligencias por falta de elementos para

²⁶ Bueno Aurus, Francisco, cit. pos. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, op. cit. p. 168

resolver; o por la aparición de una presunta responsabilidad adicional, deberá citarse nuevamente al servidor público, en los términos antes mencionados.

Al respecto el Tribunal Fiscal de la Federación ha emitido diversas tesis, como las que se transcriben a continuación:

PROCEDIMIENTO INSTRUIDO A SERVIDORES PÚBLICOS.- GARANTÍA DE AUDIENCIA. De conformidad con lo previsto en el artículo 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando se instruya procedimiento a un funcionario, se le deberá citar a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que concretamente se le imputen, sin use en forma genérica pueda informársele que el procedimiento se sigue por diversas irregularidades que ha cometido, ya que al no precisarle cuales son esas, se le dejará en un notorio estado de indefensión que impedirá su legítima defensa.

Revisión No. 387/85.- Resuelta en sesión de 23 de junio de 1988, por mayoría de 7 votos y 2 en contra.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario: Lic. Mario Bernal Ladrón Guevara.

SERVIDORES PÚBLICOS.- EXISTE VIOLACIÓN PROCESAL SI AL CITÁRSELES A LA AUDIENCIA NO SE LES DA A CONOCER DETALLADAMENTE LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE LA RESPONSABILIDAD. En acatamiento al artículo 64 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la demandada al citar al servidor público a la audiencia que se refiere tal precepto, debe darle a conocer detalladamente los hechos que implican todas y cada una de las responsabilidades que motivan su sanción a fin de que esté en posibilidad de oponer en la propia audiencia, las defensas que estime conducentes. Si en juicio fiscal la demandada no demuestra tal extremo, debe tenerse por configurada la violación procesal prevista por la fracción III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación del fondo de la cuestión planteada y declarar la nulidad de la resolución

impugnada para el efecto de que la demandada emita una conforme a derecho en la que previamente haya purgado el vicio en que incurrió.

Juicio No. 5064/87 y5071/87 Acum. Sentencia de 16 de mayo de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Margarita Aguirre de Arriaga.- Secretario: Lic. Félix M. Garza Garza, TFF 3ª ÉPOCA, AÑO I, No. 6, JUNIO 1988, PÁG. 47

Para el mejor desarrollo de esta etapa, la autoridad instructora podrá decretar la suspensión temporal en el empleo, cargo o comisión del servidor público, si éste aún continúa en funciones.

Lo importante de esta etapa es que con pleno respeto a las disposiciones legales se prepare el expediente para que la autoridad sancionadora cuente con los elementos de convicción necesarios para emitir su resolución con la debida fundamentación y motivación, por lo que esta etapa resulta equivalente a la del proceso, que se realiza.

Ahora bien en esta etapa de investigación corresponde al Órgano de Control Interno:

- I. Recibir las denuncias o quejas que le presenten en forma oral o por escrito sobre hechos que puedan constituir delito.
- II. Practicar y ordenar la realización de todos los actos conducentes a la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, así como a la reparación del daño;
- III. Solicitar a la autoridad jurisdiccional las medidas precautorias de arraigo, aseguramiento o embargo que resulten indispensables para la averiguación previa, así como las órdenes de cateo que proceden;
- IV. Acordar la detención o retención de los indiciados cuando así proceda;

- V. Dictar todas las medidas y providencias necesarias para proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas;
- VI. Asegurar o restituir al ofendido en sus derechos en los términos del artículo 38;
- VII. Determinar la reserva o el ejercicio de la acción penal;
- VIII. Acordar y notificar al ofendido o víctima el no ejercicio de la acción penal, y en su caso, resolver sobre la inconformidad que aquéllos formulen;
- IX. Conceder o revocar, cuando procede, la libertad provisional del indiciado;
- X. En caso procedente promover la conciliación de las partes; y
- XI. Las demás que señalen las leyes.

Órganos Internos de Control.

El órgano interno de control deberá realizar un análisis general de la queja o denuncia captada para establecer su competencia para conocer del asunto. Una vez determinada su competencia, elaborará el Acuerdo de inicio en el que se describirá el fundamento jurídico para conocer del asunto, e iniciará, formalmente la etapa de investigación, vinculando al servidor público involucrado con esta instancia, y adquiriendo la obligación de tramitar dichas quejas y denuncias hasta su conclusión; dictando, cuando así proceda, el Acuerdo de Acumulación.

El Acuerdo de Inicio deberá elaborarse dentro de los 2 días hábiles siguientes al de registro de la queja o denuncia y deberá contener:

- a) Lugar y fecha de elaboración;
- b) Nombre del quejoso o denunciante;
- c) Nombre y cargo del servidor público involucrado;
- d) Resumen de los hechos motivo de la queja o denuncia, en el que se destaquen los aspectos más relevantes;

- e) Fundamento jurídico en el que se sustenta la competencia del órgano Interno de Control para conocer del asunto;
- f) Determinación del inicio de la Investigación de la queja o denuncia;
- g) Descripción de las acciones y líneas de investigación que se consideren necesarias para el esclarecimiento de los hechos, y
- h) Firma del servidor público facultado para la formulación del acta, de las personas que hubieren intervenido en ella, y en su caso, de dos testigos de asistencia.

En caso de que, derivado de los avances en la investigación, se requiera realizar acciones distintas a las que se dispusieron en el acuerdo de inicio o se presenten circunstancias que impidan realizarlas ya acordadas, que imposibiliten la continuación de las iniciadas, se deberán describir dichas circunstancias y razonar el acuerdo que al efecto se emita, determinando lo que en derecho proceda.

Particularidades de la queja y denuncia.

Ratificación.

No será requisito indispensable para la tramitación e investigación de una queja o denuncia su ratificación. Ninguna queja o denuncia que cuente con elementos suficientes para su procedencia se archivará por falta de elementos.

Ampliación.

Se podrá solicitar la ampliación de la información proporcionada en la queja o denuncia, a efecto de allegarse de más elementos de prueba por parte del interesado, con el fin de facilitar el esclarecimiento de los hechos.

Desistimiento.

En el régimen de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, el desistimiento presentado por el quejoso o denunciante no tendrá ningún efecto en el procedimiento de investigación, toda vez que la tramitación de las quejas y denuncias que cuenten con elementos, se deberá realizar de oficio.

Lo anterior, en virtud de que las normas que integran esta materia son de interés público y no reconocen ni tutelan intereses particulares, pues a los particulares no les asiste el derecho de solicitar a la autoridad se abstenga de llevar a cabo las actuaciones a que está obligada o a exigirle actúe en forma determinada.

La posible comisión de un delito.

Cuando de los hechos expuestos en la queja o denuncia en contra de servidores públicos, se infiera la posible comisión de un delito, se deberá hacer del conocimiento de la autoridad competente.

3.2. Presunta Responsabilidad Administrativa.

Una vez que se ha recibido la queja correspondiente, y se han practicado las diligencias necesarias para comprobar la presunta responsabilidad administrativa, la contraloría interna de concluir con alguna de las siguientes determinaciones, el archivo, la reserva o el ejercicio de la responsabilidad administrativa.

Archivo.

El sobreseimiento administrativo, más conocido en México como resolución de archivo, tiene como principales supuestos los siguientes:

- a) Que del resultado de la investigación se puede afirmar que los hechos o conductas descubiertas no puedan ser calificados como delictuosa.
- b) Que del resultado de la investigación, aunque los datos encontrados si pueden ser calificados como delictuosos, la prueba (confirmación) de éstos resulta totalmente imposible.
- c) Que aun cuando esté confirmada la responsabilidad penal del potencial demandado, resulte que tal responsabilidad se ha extinguido, como en los casos de prescripción de la "acción" o derecho, revocación de la querella, etc.

Como se advierte, la lista y la regulación resultan demasiado estrechas. A manera de recomendación, aquí habrá que incluir casos y regulaciones tales como la cosa juzgada, renuncia a la querella, prescripción del derecho, muerte del indiciado, inmunidad de personas, así como aquellos que pueden provocar la litispendencia.

El efecto principal que produce la resolución de archivo o sobreseimiento administrativo consiste en que se extingue el derecho del actor penal para promover y ejercitar la acción procesal, que tenga como supuesto a los hechos de esta investigación.

Reserva.

La suspensión administrativa es más conocida con el nombre de reserva. En el fondo, ésta no es una verdadera causa o supuesto de terminación del periodo de investigación, sino tan sólo de suspensión.

Respecto a los supuestos que dan lugar a la reserva, aunque nuestras leyes no han sido muy explícitas, he aquí algunos de los que enumera.

- a) Que los hechos objetos de la averiguación, aun cuando resulten delictuosos, de los mismos se encuentra condicionada. Es decir, que

- resulte factible con posterioridad se puede demostrar el hecho. De momento existe una imposibilidad transitoria para el desahogo de pruebas.
- b) Que aun cuando se demuestre que el hecho es delictuoso, se ignore quién o quiénes son sus autores, caso en que se desconoce la identidad de los potenciales demandados.
 - c) Que se descubra que se ha omitido alguna condición de procedibilidad.

Ejercicio de la acción.

Una vez que se han practicado todas las diligencias necesarias para la comprobación de la responsabilidad a la cual se le acusa al servidor público y en caso de que se demuestre que efectivamente incurrió en una omisión o acción, que sean sancionadas de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ésta se turnará a la Contraloría Interna para que le siga el procedimiento correspondiente y le determine una sanción de acuerdo a la gravedad de la falta administrativa.

3.3. Citatorio para Audiencia de Ley.

La imposición de las sanciones por responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en su carácter de actos administrativos, debe ceñirse a los procedimientos que las normas legales establecen. La autoridad administrativa se encuentra vinculada en los términos de los artículos 14 y 16 constitucionales, que la obligan a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y a emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación.

En el artículo 64 del ordenamiento en comento, establece el inicio, propiamente dicho, del procedimiento administrativo al disponer la notificación o emplazamiento del presunto responsable para la celebración de la audiencia de ley,

que se llevará a efecto la notificación, en términos del código adjetivo aplicable supletoriamente.

Entre los principales problemas detectados en esta parte del procedimiento se encuentra: el contenido del emplazamiento, la notificación misma y el código adjetivo supletorio, problema este último que se plantea por el silencio de la Ley, respecto del procedimiento administrativo disciplinario. Además, la identificación acerca de la existencia del interés jurídico del denunciante o quejoso en el procedimiento es también fuente de conflictos.

La notificación del emplazamiento y de las resoluciones es uno de los problemas más recurrentes a que se enfrenta el procedimiento.

La falta de tipificación de las infracciones dificulta, no en pocas ocasiones, la motivación y fundamentación adecuadas de las imputaciones contenidas en los oficios de emplazamiento. Esto también es válido para las resoluciones en que se sanciona a los servidores públicos hallados responsables. A este respecto el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha sostenido las siguientes tesis:

PROCEDIMIENTO INSTRUIDO A SERVIDORES PÚBLICOS.- GARANTÍA DE AUDIENCIA.- De conformidad con lo previsto en el artículo 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando se instruya procedimiento a un funcionario, se le deberá cita a una audiencia, haciéndosele saber la responsabilidad o responsabilidad que concretamente se le imputen, sin que en forma genérica pueda informársele que el procedimiento se sigue por diversas irregularidades que ha cometido, ya que al no precisarle cuáles son éstas, se les dejará en un notorio estado de indefensión que impedirá su legítima defensa. Pleno RTFF, Tercera Época, Año I, No 6, junio de 1988, p. 38

RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- GARANTÍA DE LEGALIDAD.- Conforme a lo dispuesto por el artículo 16 de nuestra Carta Magna, nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para que esta garantía de legalidad se satisfaga en la resolución de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, mediante la cual sanciona administrativamente al servidor público con la destitución del puesto que ocupa y la inhabilitación temporal para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, aquélla debe contener el precepto o preceptos legales, así como el ordenamiento jurídico respectivo que de manera específica y concreta establezcan las obligaciones que incumben al servidor público en el desempeño del puesto de que se trata y que, a criterio de la mencionada Secretaría de Estado, el sancionado incumplió o lo hizo negligentemente; sin que sea suficiente para respetar dicha garantía la cita del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, habida cuenta que este cuerpo normativo previene de un modo general las obligaciones inherentes a todo servidor público.

Pleno, RTFF, Tercera Época, Año IV, No. 47, noviembre de 1991, pág. 17

La falta de declaración expresa de la Ley respecto de cual es el Código Adjetivo supletorio, introduce incertidumbre en las resoluciones, pues éstas quedan expuestas al criterio que sustente la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o el Colegiado de Circuito. La Secretaría, como ya se ha apuntado, había venido sosteniendo el criterio de que el supletorio era el Código Federal de Procedimientos Civiles. Sin embargo, algunas salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y de los Tribunales Colegiados de Circuito han resuelto que el Código Adjetivo Supletorio es el Código Federal de Procedimientos Penales.

Al emitir la resolución en el procedimiento administrativo disciplinario, en términos de lo dispuesto por la fracción II del artículo 64, la Secretaría, a través de los contralores internos o titulares de las áreas de responsabilidades o de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, podrá considerar lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley de la materia: "La dependencia y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal."

Así mismo, cuando el infractor confesare su responsabilidad y se acepte como válida esta confesión, se impondrá al interesado dos tercios de la sanción aplicable, pero en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiere percibido. La Secretaría resolverá, a su juicio, suspenderlo, destituirlo o inhabilitarlo.

3.4. Audiencia.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la garantía de audiencia se encuentra regulada por el artículo 14, en su segundo párrafo, que a la letra dice:

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posiciones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

Conforme al precepto constitucional, esta garantía corresponde a la fórmula estadounidense del "debido proceso legal". La garantía de audiencia, en tanto garantía de seguridad jurídica, impone a las autoridades estatales la obligación, frente al particular, de ejecutar todos sus actos conforme a las exigencias implícitas en el derecho de audiencia para poder llevar a cabo el acto de privación pretendido. A su vez, esta garantía está integrada por cuatro garantías específicas de seguridad jurídica concurrentes, las cuales son:

- a) Un juicio previo al acto privativo;
- b) Seguido ante tribunales previamente establecidos;
- c) Con el cumplimiento de las formalidades procesales esenciales, y
- d) Conforme a las leyes vigentes, con anterioridad al hecho.

La primera de estas garantías específicas se encuentra en la expresión "mediante juicio", lo que implica que para que un acto no sea violatorio de la garantía de audiencia, debe ser precedido de un procedimiento en el cual el sujeto afectado tenga plena injerencia. El juicio puede ser llevado por la autoridad jurisdiccional, administrativa o judicial, según el tipo de bien afectado por la privación.

La segunda, relativa a los tribunales previamente establecidos, se refiere tanto a los órganos jurisdiccionales estatales como a las autoridades administrativas.

La tercera, referida a las formalidades esenciales del procedimiento, se integra por los derechos de defensa, consistente en la posibilidad de ser "oído" en el juicio respectivo, y de ofrecer y desahogar pruebas que tiene el afectado.

La cuarta y última garantía específica hace referencia a la retroactividad de las leyes.

La garantía de audiencia corresponde a todo sujeto susceptible de ser, parcial o totalmente, objeto de un acto de privatización. El acto violatorio de la garantía de audiencia debe ser de carácter privativo, o sea, que debe consistir en una merma o

menoscabo en la esfera jurídica del particular o en un impedimento para el ejercicio de algún derecho. Además, tales hechos deben constituir el fin último, definitivo y natural del acto impugnado.

Los bienes tutelados por la garantía de audiencia son: la libertad, tanto física como moral; la propiedad, es decir, el uso, disposición de una cosa; la posesión originaria y derivada, sea cual fuere el título o la causa de su constitución, y los derechos subjetivos del particular.

3.5. Resolución.

En el momento en que la Contraloría cuente con todos los elementos que le permitan encuadrar la conducta irregular como violatoria de los ordenamientos legales que regulan las obligaciones de los servidores públicos, procederán a dictar la resolución definitiva que deberá estar motivada y fundada (Arts. 14 y 16 Constitucionales) y en la cual deben expresarse las razones que les permitieron llegar a la conclusión de que la comisión irregular del servidor público se enmarca en las prevenciones de determinados preceptos legales.

Si la conducta del servidor público reviste tal gravedad que pueda tipificarse como delito penal, de dará parte a la agencia investigadora del Ministerio Público.

A resolución deberá ser dictada en un plazo máximo de treinta días hábiles después de cerrada la instrucción (conclusión de la audiencia) y notificarla dentro de las setenta y dos horas siguientes al interesado, y a su jefe inmediato, al representante que hubiese sido designado por la dependencia, y al titular de la misma.

²⁷ Gómez Lara. Cipriano. "Teoría General del Proceso", Edit. UNAM, México, 1989, p. 317

En el texto originario de la ley el legislador había fijado plazos de tres días y veinticuatro horas, respectivamente, los cuales resultaban completamente irreales, no obstante la idea de gran eficiencia administrativa, pero con desconocimiento de los procedimientos y del volumen de asuntos, por lo que resultaban utópicos, ya que era casi imposible su cumplimiento.

De cualquier forma, estos plazos no son preclusivos para la actuación de la autoridad, por lo que no afectan la legalidad del procedimiento, y en todo caso sólo servirían para determinar la eficiencia de quienes tienen a su cargo el desarrollo del procedimiento, ya que si no justifican el retraso de su actuación, incumplirían la obligación de diligencia que establece a fracción I del artículo 47 de la ley de la materia.

A tesis publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y Gaceta, Tomo VIII, página 11077, diciembre de 1998 vierte el criterio de nuestro máximo tribunal sobre este punto en el tenor siguiente:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. OPORTUNIDAD PARA DICTAR RESOLUCIONES EN EL, DESPUÉS DE TRANSCURRIDO EL TÉRMINO DE TREINTA DÍAS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN II DEL CITADO PRECEPTO.- El artículo 64, fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece: "La secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento. ...II. Desahogadas las pruebas si las hubiere, la secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, obre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, a su representante designado por la dependencia y a su superior jerárquico", de la transcripción anterior se advierte que el legislador no prevé sanción alguna para el caso de que el acto se dicte fuera del plazo de treinta días y además, ello no implica

de ninguna manera, que si la autoridad administrativa no dicta resolución en dicho término, ya no puede hacerlo posteriormente, toda vez que de la lectura integral del referido numeral no se desprende que exista alguna sanción en caso de que no se dicte dentro del plazo, lo que conduce a concluir que aún después de los treinta días, la autoridad demandada esta en posibilidad de dictar resolución en el procedimiento administrativo.

Revisión fiscal 7/98. Director Jurídico y Consultivo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en representación del Procurador General de Justicia del Contralor Interno de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. 26 de febrero de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Darío Carlos Contreras Reyes. Secretaria: América Elizabeth Trejo de la Luz.

Con relación a lo anterior hay que tomar en cuenta que el hecho de que el presunto responsable confiese su responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones como servidor público, en cuyo caso el artículo 76 de la ley dispone un procedimiento sumario, con reducción de la sanción económica a dos tercios, y la posibilidad de que la autoridad sancionadora no imponga la suspensión, destitución o la inhabilitación.

También hay que hacer notar que en los términos del artículo 63 de la ley. la autoridad puede dejar de sancionar a los infractores, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, siempre que los hechos:

- a) No impliquen infracciones graves;
- b) No constituyan delito;
- c) Los antecedentes y las circunstancias del infractor lo ameriten, y
- d) El daño causado no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

CAPÍTULO CUARTO
ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS RESOLUCIONES QUE EMITE LA CONTRALORÍA
DE LA JUNTA LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEL DISTRITO
FEDERAL A LA LUZ DEL CRITERIO ADOPTADO POR EL TRIBUNAL DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

4.1. Naturaleza Jurídica de las Resoluciones que emite la Contraloría de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.

La Contraloría de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, es competente para conocer y resolver sobre la procedencia y radicación de las quejas, con fundamento en los artículos 108, párrafo primero, 109 fracción III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 51, en relación con el 3º, fracción VIII, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; 5º, fracción II, inciso C), 93 y 95, fracciones X y XIX, del Reglamento Interior de la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.

Las resoluciones que dicta la Contraloría de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, para sancionar a un servidor público administrativamente responsable de una falta que se le impute deben de tomarse en cuenta los elementos enumerados en las diversas fracciones del artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establecen:

- I. La gravedad de la responsabilidad en que incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan en cualquier forma las disposiciones de esta Ley, y a las que se dicten con base en ella.
- II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.
- III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor así como la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

El numeral referido mantiene estrecha relación con lo estipulado en el artículo 47 del ordenamiento legal

Artículo 47. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para dar lugar a las sanciones tales como la suspensión temporal del recurrente, sin perjuicio de sus derechos laborales, como lo señala dicho precepto en su primer párrafo en la forma:

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

El fundamento de las resoluciones también encuentra apoyo en lo dispuesto por el artículo 4° del ordenamiento jurídico en cita:

"Cuando los actos u omisiones materia de las acusaciones queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza."

Así, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título Cuarto, y específicamente el artículo 108 preceptúa lo siguiente:

"Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputará como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública

Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables, por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones..."

"Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones ..."

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

De lo anteriormente expuesto resulta fundamental señalar que el procedimiento y sanciones, que la Contraloría de la Junta emite, son de naturaleza administrativa, tal y como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, toda vez que de los artículos antes transcritos advierte que: El artículo 108, se declara servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública del Distrito Federal; asimismo, en el artículo 109, se señala que el Congreso de la Unión, así como las legislaturas de los Estados expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos para sancionar a quienes incurran en responsabilidades administrativas, siendo esta la materia, por actos y omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban ser observados en el desempeño de sus respectivos empleos, cargos o comisiones, y por último, el artículo 113 establece que en las leyes administrativas de los servidores públicos se determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

4.2. Inobservancia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

La Contraloría, es parte integrante de la estructura básica de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, siendo ésta un Tribunal autónomo e independiente con plena jurisdicción, según lo dispuesto por el artículo 2° del Reglamento Interior de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, en el cual se dispone lo siguiente:

“Artículo 2. De acuerdo a lo establecido en la fracción XX del Apartado “A” del artículo 123 Constitucional y su ordenamiento reglamentario, la Ley Federal del Trabajo, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, es un Tribunal autónomo e independiente, con plena Jurisdicción y presupuesto asignado en las partidas presupuéstales del Gobierno del Distrito Federal, el cuál tiene a su cargo la conciliación, tramitación y decisión de los conflictos de trabajo que se susciten entre

trabajadores y patrones, sólo entre aquellos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente ligados con ellas, crear condiciones generales de trabajo cuando se someta a su decisión contratos colectivos de trabajo, reglamentos interiores de trabajo, avisos y demás documentación de acuerdo a su competencia que se encuentra determinada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la ley antes mencionada.

De lo antes transcrito, el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal estima que la Contralora de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, forma parte de un organismo autónomo e independiente, lo que traduce en que no es parte integrante de la Administración Pública del Distrito Federal, aunado, que en su propio Reglamento Interior es elaborado por la misma Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal. Por lo que resulta erróneo aseverar que fue el reglamento Interior de la Junta Local en donde se estableció la autonomía de las Juntas, cuando lo cierto es que dicho Reglamento, como cualquier otro, únicamente preciso la naturaleza de las juntas.

Ya que si bien es cierto, que de la lectura de la exposición de motivos del Reglamento Interior de la Junta Local de Conciliación y arbitraje del Distrito Federal, se observa que el Pleno hizo alusión a la necesidad de que se reconociera a dicha junta como un órgano autónomo, ello no significa que haya sido precisamente el Pleno el que determinó cual sería la naturaleza de la Junta, sino que su función se limitó simplemente a plasmar en un ordenamiento jurídico esa autonomía que se encuentra ya implícita en la Constitución.

Actualmente dicho Tribunal sostiene que, al no ser las resoluciones de la Contraloría de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Distrito Federal actos emitidos por las Autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 23 de la ley que rige a este Órgano Jurisdiccional, mismo que se transcribe a continuación, determina el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no ser competente para conocer de

los juicios de nulidad contra dichas resoluciones, según su propio criterio, fundando sus determinaciones en el siguiente numeral:

"Artículo 23. Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

- I. De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales;
- II. De los juicios en contra de los actos administrativos de la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal, cuando actúen con el carácter de autoridades;
- III. De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por la Administración Pública del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal;
- IV. De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;
- V. De los juicios en contra de resoluciones negativas ficta en materia fiscal, que se configurarán transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por él o los demandantes, a menos que las leyes fiscales fijen otros plazos;
- VI. De los juicios en que se demande la resolución positiva ficta, cuando la establezca expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos que en éstas lo determinen;
- VII. De los juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la positiva ficta, cuando así lo establezcan las leyes;

- VIII. De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;
- IX. Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala;
- X. De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a las personas físicas o morales y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal;
- XI. De las resoluciones que dicten negando a las personas físicas o morales la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente; y
- XII. De los demás que expresamente señalen ésta u otras leyes.

De lo anteriormente expuesto se podría apreciar que el criterio adoptado por el Tribunal Contencioso Administrativo de Distrito Federal resulta ser que no es competente para conocer de los Juicios de Nulidad en contra de las resoluciones que emite la Contraloría de la Junta local por pertenecer esta a un organismo autónomo e independiente y no formar parte de la Administración Pública del distrito Federal.

A continuación se estima conveniente aclarar lo que debe entenderse por "autonomía":

Así tenemos que en el Diccionario de Derecho Constitucional, garantías y Amparo, de Ignacio Burgoa, autonomía es definida de la siguiente manera:

"Concepto proveniente de los vocablos griegos autos (mismo, propio) y nomós (norma o ley) Entraña facultad de darse sus propias leyes."

Por su parte, el Diccionario de la Lengua Española establece:

"Autonomía: Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios. Condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie."

De las transcripciones anteriormente realizadas, se observa que efectivamente la Junta Local de Conciliación y Arbitraje tiene plena autonomía, y si esta la debemos entender como una condición que faculta a un ente para que sus decisiones no estén sujetas a la autorización o revisión de algún órgano superior, dicha autonomía significa que la Junta local cuenta con plena jurisdicción, pero tal circunstancia no implica que formalmente sean autoridades administrativas.

Aunado a que los artículos segundo transitorio y 93 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen:

"Artículo segundo.- Se derogan los títulos primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.

Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal."

"ARTICULO 93. El servidor público afectado por los actos o resoluciones de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal o de los órganos de control interno, podrá, a su elección, interponer el recurso de revocación, previsto en esta ley, o impugnar dichos actos o resoluciones ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el que se sujetará a lo dispuesto por los artículos 73 y 74 de esta Ley."

Por lo anterior podemos decir que aunque en forma expresa no se determina la naturaleza de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, pero concatenando las normas jurídicas relativas a la Junta Local se determina su naturaleza.

En efecto de una interpretación armónica de los artículos anteriormente señalados se desprende que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal conoce de los actos o resoluciones de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal o de los restantes órganos de control interno del Distrito Federal, como lo es la Contraloría de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, conforme lo señalado en los artículos 73 y 74 de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, pues la fracción XII, del diverso artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo contencioso administrativo, es clara al señalar que las Salas del Tribunal conocerán "... de los demás que expresamente señalen ésta u otras leyes..."

Es por ello que la Contraloría de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, si bien no depende de la Contraloría General del Distrito Federal, puesto que tal ente fiscaliza a los órganos que conforman a la Administración Pública del Distrito Federal, pues la Junta se trata de un organismo *sui generis*, que a pesar de tener su origen en el ordenamiento supremo y en una ley de carácter federal (Carta Magna y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), depende por lo menos en el aspecto presupuestario del Gobierno del Distrito Federal y cuyo Presidente es designado mediante propuesta del Ejecutivo local.

De una interpretación de los artículos 3º, 51,91,92 y 93 citada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; 15 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 2º, 93 y 95 del Reglamento Interior de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, se llega a la conclusión de que si bien la Contraloría de la misma no depende ni forma parte de la Contraloría General del Distrito Federal, ya

que la Junta de quien depende no se enmarca dentro de la Administración Pública del Distrito Federal, lo cierto es que dada su naturaleza, estructura, ámbito de competencia y dependencia presupuestaria del Gobierno del Distrito Federal, también le son aplicables las normas para tramitación y resolución de los procedimientos de Responsabilidades Administrativas de los servidores Públicos contenidas en la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ciertamente considero que pensar lo contrario, traería como consecuencia que la Contralora de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal actuara al margen de la ley, estableciendo procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos en un marco legal distinto del señalado en la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, siendo que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, expresamente señalan que las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Distrito Federal, se regulan conforme la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

4.3. Medios de Impugnación.

4.3.1. Recurso de revocación.

Tiene su origen etimológico del "latín *revocatio-omis*, acción y efecto de *revocare*, dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución; acto jurídico que de sin efecto otro anterior por voluntad del otorgante."²⁸

El acto administrativo se extingue también cuando es revocado. La revocación es le retiro unilateral de un acto valido y eficaz, por un motivo superviniente.

A pesar de que tanto la revocación como la anulación producen el efecto de eliminar un acto del mundo jurídico, existe entre ambas instituciones una característica sustancial que las distingue. En efecto mientras que la anulación esta destinada a retirar un acto inválido, es decir, un acto que desde su origen tiene un

²⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo VI, Edit. Porrúa-UNAM, México, 2004, p. 335

vicio de ilegitimidad, la revocación solo procede respecto de actos válidos, es decir, de actos que en su formación dejaron satisfechas todas las exigencias legales.

Además, y derivado de esta diferencia, aparecen otras que se refieren a los motivos, a la naturaleza del acto y sus efectos y que completan el concepto tanto de la revocación como el de la anulación. Mientras que el motivo de la primera es posterior al acto original y se refiere a consideraciones de oportunidad, es decir, a la coincidencia del acto en momentos sucesivos con el interés público, la anulación deriva del vicio original de la ilegalidad del acto primitivo. En tanto que el acto de revocación es un acto de naturaleza constitutiva, el de anulación es de naturaleza declarativa y finalmente, y como consecuencia de ese diverso carácter, mientras la revocación, por regla general, sólo elimina a partir de ella los efectos del acto o resolución revocados, la anulación normalmente los elimina retroactivamente desde la fecha del acto anulado.

Como la revocación se realiza por un nuevo acto administrativo que extingue otro acto anterior válido y eficaz, su procedencia tiene que examinarse en primer término frente a la estabilidad que se reconozca a las resoluciones administrativas.

Las resoluciones administrativas son por naturaleza precarias y, en consecuencia, esencialmente revocables desde el momento en que si la autoridad administrativa tiene facultad de crearlas, como lo es la Contraloría de la Junta local de Conciliación y Arbitraje de Distrito federa, debe tener a mismo tiempo la facultad de retirarlas.

Este argumento es ineficaz para demostrar la falta de estabilidad de una resolución administrativa, pues aun cuando es cierta que la facultad positiva de crear un acto debiera corresponder la facultad contraria de destruirlo.

Se puede también hacer mención que la precariedad de los actos administrativos se fundan en que estos no tienen atribuida la autoridad de cosa juzgada tal como ocurre con las sentencias judiciales. Así, pues, el fenómeno jurídico de la revocación en el derecho administrativo, no puede basarse ni en el reconocimiento de un poder negativo de la administración ni en que los actos sean precarios o inmutables, y entonces habrá que buscar el fundamento en otro factor diferente.

En nuestro concepto la doctrina más autorizada obre este es la que considera que el fundamento de la revocación estriba en el cambio de uno de los presupuestos del acto jurídico original, que pueden ser las resoluciones emitidas por la Contraloría. Debe tenerse presente que los actos jurídicos que realiza la Administración deben guardar una doble correspondencia: con la ley que rige dichos actos, y con el interés público que con ellos va a satisfacerse. La conformidad del acto con la ley constituye el de legitimidad. La conformidad del acto con el interés público hace nacer el concepto de oportunidad.

El principio general sobre el cual ha de versar la procedencia de la revocación de un acto administrativo debe ser, el de que la autoridad creadora del acto o resolución debe tener facultad para eliminarlo.

El derecho disciplinario de la función pública prevé dos procedimientos especializados para la defensa de los servidores públicos ante la imposición de sanciones disciplinarias: uno mediante el recurso administrativo de revocación y el otro a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Contencioso administrativo del Distrito Federal.

El trámite del recurso administrativo de revocación se encuentra regulado en el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra señala lo siguiente:

"Las resoluciones por la que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

- I. Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando

- copia de esta 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, y
 - III. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas."

Estos aspectos se ratifican con las tesis emitidas por Tribunal Fiscal de la Federación, que se citan a continuación:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL RECURSO DE REVOCACIÓN DEBE INTERPONERSE ANTE LA AUTORIDAD QUE EMITIÓ LA RESOLUCIÓN. Procede confirmar el desechamiento del recurso de revocación, cuando se interpuso ante la Contraloría General de la Federación, tratándose de una resolución que ha sido emitida por la Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, toda vez que en los términos del artículo 71 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el recurso de revocación debe interponerse ante la autoridad que emitió la resolución impugnada.

Juicio No. 9885/87.- Sentencia de 24 de mayo de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Daniel Mora Fernández.- Secretaria: Lic. Blanca Peña Aguirre.

RTFF 3ª ÉPOCA, AÑO I, No. 8 AGOSTO 1988, PÁG. 58

RECURSO DE REVOACIÓN PREVISTO POR EL ARTÍCULO 71 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. No es obligatorio agotarlo previamente al juicio de nulidad, según lo establecido en el artículo 73 del mismo ordenamiento.- No es obligatorio interponer previamente el

juicio de nulidad, el recurso de revocación previsto en el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por la circunstancia de que el precepto utilice la fórmula "las resoluciones... podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad", debido a que la misma ley en su artículo 73, establece claramente que el servidor público podrá optar entre interponer el recurso en cuestión o impugnar las resoluciones administrativas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, lo que por si mismo clasifica el recurso como optativo.

Juicio No. 4672/88.- Sentencia de 25 de octubre de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: José Francisco Ramírez.- Secretario: Lic. Francisco Othón Martínez Sandoval.

RTFF.- 3ª ÉPOCA, AÑO II, No. 13, ENERO 1989, PÁG. 45.

Se trata de un procedimiento bastante ágil, aunque no siempre será posible cumplirlo como lo pretendió el legislador ya que, por el volumen de los asuntos y la complejidad particular de los recursos, no en todos los casos es posible que se resuelvan dentro de los treinta días siguientes, pero ello no puede afectar la validez de la resolución que se dicte en forma extemporánea, puesto que no es una causa de prescripción, o de caducidad, en su caso, y sólo podría dar lugar a sancionar a los servidores públicos que no cumplan con los plazos, cuando la demora no sea justificable.

4.3.2. Juicio de Nulidad.

El juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, previsto en el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades, puede intentarse directamente en contra de la resolución en que se impuso la sanción, cuando el interesado no desee acudir ante la propia autoridad administrativa; pero si usó la vía del recurso, deberá esperar a que la autoridad administrativa resuelva el recurso de

revocación para promover ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en caso de que la resolución sea contraria a los intereses del servidor público sancionado, ya que si impugnara la resolución originaria se sobreería el juicio de nulidad por improcedente, en los términos de las fracción II y VI de los artículos 202 y tanto, podemos concluir en que la interposición de dicho recurso es optativa para el particular.

El juicio de nulidad esta regulado en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que a continuación se transcriben:

"Artículo 2º. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se compondrá de una Sala Superior, integrada por siete Magistrados y tres Salas Ordinarias de Tres Magistrados cada una. Cuando las necesidades del servicio lo requieran, por acuerdo de la Sala Superior, se formarán Salas Auxiliares, cada una integrada por tres Magistrados. La Sala Superior acordará la sede de las salas ordinaria y de las Auxiliares."

Artículo 23. "Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

- I. De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales;
- XII. "De los demás que expresamente señalen ésta u otras Leyes"

Artículo 29. "Cuando las leyes o reglamentos del Distrito Federal establezcan algún recurso u otro medio de defensa, previo el desistimiento correspondiente, podrá ocurrir a juicio ante el Tribunal. El ejercicio de la acción ante este órgano jurisdiccional, extingue el derecho para promover otro medio de defensa."

De los artículos anteriormente señalados y concatenados se puede apreciar que dan la pauta para que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo conozca de la resoluciones que emite la Contraloría de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del

Distrito Federal, por ser parte de la Administración Pública del Distrito Federal, y no declararse incompetente, como la ha venido haciendo toda vez es competente para conocer de los juicios de nulidad que interponen los trabajadores de dicha junta; porque en el caso de no conocer los deja en Estado de indefensión y únicamente pueden recurrir al amparo.

Ahora bien dicho tribunal ha sustentado la competencia para conocer de dichos actos administrativos en la siguiente tesis jurisprudencial, que a continuación se transcribe:

Sirve de apoyo a la anterior consideración la jurisprudencia número 5, de la Tercera Época, sustentada por la Sala Superior de este Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que a la letra dice:

"SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO, RESPECTO DEL JEFE DE GOBIERNO Y OTRAS AUTORIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA, PROCEDE EL.- Por disposición del artículo 33, fracción II, inciso a) de la Ley del Tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal, tendrán el carácter de autoridades demandadas el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Secretarios del Ramo, los Directores Generales y las autoridades administrativas que intervengan directamente en la resolución o acto administrativo impugnados. En consecuencia, es procedente el sobreseimiento del juicio respecto de dichas autoridades, si en la resolución o acto impugnado no hay constancia expresa de su intervención."

Procesalmente existen varios riesgos que debe tomar en cuenta el servidor público sancionado, para decidir a qué instancia recurrir.

Como ya se mencionó, el término para interponer el recurso administrativo de revocación es de 15 días, mientras que para el juicio de nulidad es también de 15 días después de la notificación de la resolución que recayó al recurso de revocación, por lo que mientras transcurre el término para la presentación de la demanda, la

autoridad administrativa puede proceder a ejecutar la sanción, sin que exista la posibilidad de que la ejecutora suspenda el procedimiento.

La suspensión de la ejecución de la sanción sólo procede por la interposición del recurso administrativo.

Asimismo, si el servidor público sancionado opta por el recurso administrativo se tomará en cuenta el principio de la "litis cerrada", es decir, que cuando se demande ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal la resolución recaída en el recurso administrativo no será posible hacer valer nuevos o diferentes argumentos de los que fueron inicialmente planteados, por lo que desde la interposición del recurso deben hacerse todos los planteamientos de defensa que puedan hacerse.

El juicio de nulidad será sustanciado ante la Sala Ordinaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que corresponda de acuerdo al turno que se le asigne.

En el caso que nos ocupa de los servidores públicos adscritos a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, son trabajadores que forman parte de la administración pública del Distrito Federal, toda vez que los mismos dependen del presupuesto del Gobierno del Distrito Federal, aunado a que tienen que presentar declaraciones de situación patrimonial de inicio y conclusión de encargos ante la Contraloría General del Distrito Federal, así como la que se presenta anualmente en el mes de mayo, siendo estas causas suficientes para que el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal conozca de los Juicios de Nulidad interpuestos por dichos servidores públicos en contra de las Resoluciones que emite la Contraloría de la Junta Local ya que de lo contrario los deja en estado de indefensión quedándoles la única vía de defensa que es el Juicio de Amparo.

4.3.3. Juicio de Amparo.

A lo largo del tiempo los tratadistas han pretendido dar una definición del juicio de amparo, resultado de ello es la inimaginable cantidad de conceptos, la mayoría de éstos, integrados por medio de la mención de sus elementos, es decir, de todas las características que constituyen su esencia jurídica.

Por su parte Juventino V. Castro, considera que "el amparo es un proceso concentrado de anulación de naturaleza constitucional promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad, y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra la expedición y aplicación de leyes violatorias de las garantías expresamente reconocidas en la constitución; contra los actos conculcatorios de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya sea Federal o Estatal, que agravien directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que conceda la protección al efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada si el acto es de carácter positivo, o el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige, si es de carácter negativo."²⁹

Al efecto, Ignacio L. Vallarta considera al juicio de amparo como "El proceso legal intentando para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre consignados en la Constitución y atacados por una autoridad de cualquier categoría que sea, o para eximirse de la obediencia de una ley o mandato de una autoridad que ha invadido la esfera Federal o Local respectivamente."³⁰

Por otro lado, el ilustre maestro Carlos Arellano García define al juicio de amparo como: "la institución jurídica por la que una persona física o moral denominada quejosa, ejercita el derecho de acción ante un órgano jurisdiccional

²⁹ V. Castro, Juventino, op. cit, p. 299

³⁰ VALLARTA, Ignacio L., El juicio de amparo y el writ of habeas corpus, 3ª ed., Edit. Porrúa México, 1980, p. 13

Federal o Local, para reclamar de un órgano del Estado Federal, Local o Municipal, denominado "autoridad responsable", un acto o Ley que, el citado quejoso estima, vulnera las garantías individuales o del que se le restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinaria".³¹

Por consiguiente, se puede asegurar que el amparo presenta dos aspectos sobresalientes, por una parte protege al gobernado contra cualquier acto de autoridad que viole la Constitución, así como cualquier ordenamiento legal secundario, por lo tanto, el amparo se erige como una Institución jurídica de índole individual y social al mismo tiempo, ya que tutela los derechos constitucionales del gobernado en particular; y en su otro aspecto tiende a hacer efectivo el imperio de la Constitución y de la ley frente a "cualquier órgano estatal", lo que muestra indefectiblemente un interés social, ya que al violar dichas disposiciones se rompería el orden de derecho al que deben ajustarse todas las autoridades.

Elementos de la Acción de Amparo.

En nuestro derecho, la acción se constituye como una forma jurídica de petición que pretende provocar la actuación de los órganos jurisdiccionales, con la finalidad de desplegar la maquinaria justiciante del Estado, reconocida como un derecho público subjetivo en nuestra Constitución Federal y que para los efectos de nuestra materia, le corresponde a todo gobernado, víctima de cualquier autoridad y que busca la restitución del goce de sus garantías violadas o la anulación del acto conculcativo de dichas garantías.

Además de las características de la acción en general resulta imprescindible el análisis de sus elementos inherentes a su ejercicio, que constituye los presupuestos indispensables para su existencia:

³¹ ARELLANO GARCÍA, Carlos. El Juicio de Amparo, Edit. Porrúa, México, 2002, p. 309

1. Sujeto activo.

La acción de amparo se da a favor de cualquier gobernado, cuyas garantías constitucionales hayan sido violadas por actos de cualquier autoridad ya sea federa o de las Entidades Federativas.

Ahora bien, dicho sujeto activo, titular de la acción de amparo ostenta la característica de gobernado, de conformidad con los supuestos contenidos en el artículo 103 constitucional. Un gobernado es aquel sujeto cuya esfera puede ser afectada total o parcialmente por un acto de autoridad, que pueden ser tanto las personas físicas, como las personas morales de derecho privado, las de derecho social y los organismos descentralizados y personas morales de derecho público, además, aquellas personas físicas de derecho social, tales como obreros y campesinos.

2.- Sujeto Pasivo.

Es aquel en contra de quien se entabla la demanda, cualquier autoridad estatal, de cualquier naturaleza política o constitucional que sea, que viole las garantías individuales por una ley o un acto en sentido estricto.

"Autoridad es todo órgano estatal, de facto o de jure, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa."³²

El sujeto pasivo de la acción de amparo es aquella persona revestida de un poder, de una potestad o facultad de mando derivada de las Leyes, de aplicación de las mismas o respecto de la administración de justicia, que puede imponer

³² BURGOA O, Ignacio, el Juicio de Amparo, Esit. Porrúa, México, 2002, p. 338

coercitivamente su voluntad a través de la fuerza pública, en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho y por lo mismo, están en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.

Al respecto nuestra Ley de Amparo en su artículo 11 nos dice que "es autoridad responsable la que dicta, promulga, pública, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado."

Autoridad responsable en el amparo, es el órgano Estatal, bien Federal, Local o Municipal, a quien el quejoso le atribuye el acto o ley reclamados, presuntamente violatorios de garantías individuales o del sistema de distribución entre Federación y Estados. Dicho órgano del Estado debe actuar con potestad, con imperio, con soberanía, respecto de los gobernados. Habrá imperio, potestad o soberanía en el órgano estatal centralizado o descentralizado, cuando la voluntad de éste se imponga a los gobernados, sin darle relevancia al posible consentimiento de los gobernados.

3. Causas.

Los tratadistas han coincidido en tipos de causas, la causa remota y la causa próxima. Por lo que hace a la causa remota vale decir que es aquella situación jurídica concreta que permite al individuo solicitar la intervención jurisdiccional, es decir, es la posición jurídica del gobernado frente al estatuto constitucional que contiene las garantías individuales y que lo convierte en su titular. Ahora bien, la causa próxima es la violación cometida por una ley o un acto de cualquier autoridad del Estado contra las garantías individuales del gobernado.

4. Objeto.

El objeto de la acción de amparo consiste en la solicitud que busca la impartición de la protección al gobernado contra el acto de autoridad que le infiera un agravio por la violación a las garantías individuales, por medio de la invalidación del acto, para restablecer las cosas al estado en que se encontraban antes de su realización, restituyendo, de esta manera al gobernado el goce de sus derechos fundamentales.

Sin duda alguna el objeto de la acción de amparo estriba en la reclamación del servicio jurisdiccional, que mediante la prestación del servidor público jurisdiccional se imparta la protección al gobernado contra el acto de autoridad que le infiera un agravio por violación a las garantías individuales o por interferencia del régimen competencial existente entre los órganos federales y Locales. De esa protección se espera la precitada invalidación.

La falta de alguno de los elementos mencionados constituye la inexistencia de la acción constitucional y por consiguiente, la improcedencia del juicio de amparo.

Principios fundamentales.

Para que el juicio de amparo conserve su esencia, es menester que presente ciertas características o principios fundamentales saber:

Principio de instancia de parte agraviada.

Consagrado en el artículo 107 fracción I de la Constitución, este principio expresa que el juicio de amparo sólo puede generarse con la acción que lleve a cabo la parte agraviada, es decir, solamente el gobernado puede solicitar el juicio constitucional, ya que este es un medio de control de la constitucionalidad que se efectúa por un órgano jurisdiccional y que se plantea por vía de acción y no de excepción, lo que implica la imposibilidad de que pueda ser de oficio.

Al efecto el artículo 4° de la Ley de Amparo completa este concepto: "El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la Ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal..."

Principio del agravio personal y directo.

Este principio es uno de los más importantes de esta institución, de amparo cuando exista un daño o perjuicio en su esfera jurídica provocado por un acto de autoridad.

Evidentemente, como agravio se debe entender que es la causación de un daño o perjuicio a una persona en correlación con las garantías constitucionales que a ella se le atribuyen; por daño, consideramos que es el menoscabo patrimonial o no patrimonial, que afecta a la persona; y por perjuicio, cualquier ofensa a los derechos o intereses del gobernado. Dicho agravio debe ser de carácter personal, esto es, debe recaer en una persona en particular, sea moral o física, y que afecte su esfera jurídica de una manera directa, es decir, que sea un acto de realización presente, cuando los efectos del agravio se están realizando al promoverse el amparo, pasado, cuando ya sus efectos han concluido o inminentemente futuro cuando los efectos aún no se inician pero, existen datos que hacen presumir una proximidad temporal en la producción de efectos de acto reclamado, eliminando simples expectativas, posibilidades o eventualidades de causación de un agravio.

Principio de prosecución judicial.

Contenido en el artículo 107 Constitucional, revela la naturaleza jurisdiccional del amparo, ya que su tramitación reúne las características y las etapas de todo procedimiento considerado como un "juicio", tales como la demanda, contestación (constituido por el informe justificado de la autoridad) ofrecimiento de pruebas,

alegatos, sentencia y recursos, en su caso, presuponiendo un debate o controversia entre sus partes, que se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la Ley de Amparo.

Principio de la relatividad de las sentencias de amparo.

Recordemos el histórico voto particular en la aprobación del proyecto constitucional en 1847 por parte de Don Mariano Otero y su famosa fórmula, que de acuerdo con el artículo 107 fracción II constitucional establece que las sentencias de amparo serán de tal manera que solo se ocupen de individuos particulares encontrados en la situación de gobernados limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, y sin hacer declaraciones generales respecto de la ley o acto que la motivó, es decir, la sentencia de amparo únicamente debe producir la nulidad de la norma que carece de validez constitucional cuando el acto tiene alcances personales, esto es en un norma individualizada como lo podría ser una sentencia o una orden de aprehensión.

La sentencia de amparo que se dicte, en sus puntos resolutive, ha de abstenerse de hacer declaraciones generales, como ya se ha mencionado, y ha de limitarse a conceder el amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso que instaura la demanda de amparo, respecto del acto o Ley de la autoridad estatal responsable que constituyó la materia del amparo, sin abarcar otras autoridades que no fueron parte, ni otros actos reclamados que no fueron ventilados en el amparo. Dicha sentencia es un acto jurídico, y como tal es regido con el principio general de derecho denominado "res inter alios acta", que limita los efectos a los sujetos que participaron en el negocio jurídico, sin afectar situaciones que no se llevaron a la controversia.

Principio de definitividad.

Son las fracciones II y IV del artículo 107 Constitucional las que consagran este principio fundamental, donde se obliga al gobernado afectado por un acto de autoridad a agotar todas y cada una de las instancias y recursos establecidos por la ley que rige el acto que le afecte. Si este acto no es combatido a través de los medios ordinarios de impugnación, el juicio constitucional resulta categóricamente improcedente. Esto es, siendo el juicio de amparo la última posibilidad que tiene el gobernado para defender sus derechos, resulta ilógico pensar que no se agoten previamente los recursos ordinarios, claramente este principio no obliga cuando esos recursos no existen o cuando contraviene los derechos consagrados en los artículos 16, 19 y 20 constitucionales, entre otros.

Con este principio "se pretende que el amparo sea la instancia final que permita la anulación de actos de autoridad violatorios de garantías individuales, razón por la cual si el resultado que pretende el agraviado puede obtenerlo mediante el uso de instrumentos ordinarios, se impide la utilización innecesaria del proceso constitucional, o la confusión en el uso de los medios de impugnación que interrumpen los procedimientos ordinarios, o bien se traduzcan en resoluciones contradictorias dentro de dichos procedimientos."³³

El Principio de Estricto Derecho.

Este principio en particular no es un requisito de procedencia del amparo, es, por el contrario, una norma de conducta por parte del juzgador que consiste en que solo debe de analizar los conceptos de violación que el quejoso exponga en la demanda respectiva, omitiendo formular consideraciones de inconstitucionalidad de los actos reclamados que no se relacionen con dichos conceptos, esto implica que el juzgador de amparo no tiene la posibilidad de valorar todos los posibles aspectos

³³ Castro V. Juventino, op. cit. p. 330

inconstitucionales del acto reclamado, sino únicamente aquellos que traten en la demanda de garantías como conceptos de violación.

El principio de estricto derecho no se establece propiamente en la Constitución, sin embargo, interpretando a contrario sensu el artículo 107 Fracción II en sus párrafos segundo y tercero, se prevé la facultad de suplir la deficiencia de la queja, ya que fuera de los casos en que dicha facultad es ejercitable, opera dicho principio, consignado además, en el artículo 79 de la Ley de Amparo.

CONCLUSIONES

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

SEGUNDA.- Conforme a estos criterios se encuentra establecido un sistema en la Contraloría de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, que tiene bases sólidas y efectividad sobre las resoluciones que dicta, como lo son su Reglamento Interior y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

TERCERA.- Las resoluciones en materia de Responsabilidades de los servidores públicos son de carácter puramente administrativo.

CUARTA.- La vigilancia del cumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos estará a cargo, en primer lugar de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, que están investidas con una capacidad legal acreditable; para así estar facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada.

QUINTA.- En la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, la Contraloría es la autoridad 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 imponer sanciones.

SEXTA.- Es cierto que cada dependencia debe establecer órganos específicos a los que el gobernado tenga fácil acceso para presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos,

contando la Contraloría de la Junta Local con un ordenamiento legal que funda su existencia, que es su mismo Reglamento Interior.

SEPTIMA.- Los procedimientos sancionadores se ciñen a las garantías constitucionales, lo cual deben hacer los órganos de control que actuaran con imparcialidad, para que los servidores públicos tengan la oportunidad de ser oídos y en su caso si procede vencidos legalmente.

OCTAVA.- Al tener carácter coercitivo la Contraloría de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, las resoluciones que emite no deben ser declaradas improcedentes por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo al momento de conocer de los juicios de nulidad en contra de las resoluciones que emite dicha Contraloría.

NOVENA.- El Tribunal Contencioso Administrativo al recibir las demandas de nulidad promovidas por los servidores públicos adscritos a la Junta Local en contra de alguna resolución dictada por la Contraloría de la misma, se considera no competente para conocer de dicha demanda, al considerar que la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal es un organismo autónomo e independiente y como consecuencia que no forma parte de la Administración Pública del Distrito Federal. Sin embargo, considero que tal conclusión es errónea ya que el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal realiza una incorrecta interpretación de lo que debe entenderse por Autonomía e independencia, pues tales características van encaminadas a otorgar plena jurisdicción a los tribunales laborales, lo que no significa que sus trabajadores no formen parte de la Administración Pública.

Por lo tanto, si la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal es una autoridad dependiente del Ejecutivo Local (Jefe de Gobierno), y las resoluciones emitidas por su órgano de Control Interno pueden ser revisadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con los preceptos legales antes

transcritos, resultando que las resoluciones emitidas por dicho Tribunal resultan ser ilegales y contrarias a derecho.

En efecto la "autonomía" a que alude el artículo segundo del Reglamento interior de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje que a la letra dice:

"Artículo 2º. De acuerdo a lo establecido en la fracción XX del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional y su ordenamiento reglamentario, La Ley Federal del Trabajo, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, es un Tribunal autónomo e independiente, con plena jurisdicción y presupuesto asignado en las partidas presupuestales del Gobierno del Distrito Federal...."

es única y exclusivamente en cuanto a la emisión de sus laudos, los que de conformidad con la Ley Federal del Trabajo, no son recurribles, pero en el caso de las resoluciones emitidas por un órgano interno, como lo es la Contraloría, de ahí que debería resultar procedente que el Tribunal Contencioso Administrativo conozca de los juicios de nulidad interpuestos por los servidores públicos de la Junta Local.

Ya que en tales condiciones el Reglamento Interior de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, en donde se estableció su autonomía, lo único que hizo fue especificar con mayor precisión la naturaleza jurídica de la misma atendiendo a lo establecido en la propia Constitución y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal y en consecuencia la Contraloría son autoridades administrativas, con funciones judiciales dependientes del poder ejecutivo local, aunque materialmente ejerzan funciones jurisdiccionales con plena autonomía.

Por lo que en conclusión la Ley orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que en su título segundo no comprende como un ente de la

Administración Pública del Distrito Federal a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, pese a que debe ser considerada como tal, por los motivos antes expuestos.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, 18ª ed., México, Edit. Porrúa, 1998.
2. Arellano García, Carlos. El Juicio de Amparo, Edit. Porrúa, México, 2002.
3. Borja Martínez, Manuel. La Responsabilidad Civil, en Revista Praxis, núm. 60, México, INAP, 1984.
4. Borrel Navarro, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo, Edit. Pac, México, 2000.
5. Burgoa O, Ignacio, El Juicio de Amparo, Edit. Porrúa, México, 2002, p. 338
6. Castrejón García, Gabino Eduardo. Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, 1ª ed., México, Editorial Cárdenas Editor Distribuidor, 2003.
7. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 2ª ed., México, Edit. Porrúa, 1998.
8. Esquerro Portocarrero, La Responsabilidad del Estado por falta del servicio público, Bogotá, 1972.
9. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 35ª ed., México, Editorial Porrúa, 1999.
10. Gómez Lara. Cipriano. Teoría General del Proceso, Edit. UNAM, México, 1989.
11. Juárez Mejía, Godolfino Humberto. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, Edit. Porrúa, S.A., México, 2002.
12. Martínez Bullé Goyri, Víctor Manuel. Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, 1ª ed., México, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994.
13. Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo Primer y Segundo Curso, 2ª ed., México, Editorial Harla, 2000.
14. Morales Paulin, Carlos a. Derecho Burocrático, Edit. Porrúa, México, 1998.
15. Ortíz Soltero, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, 2ª ed., México, Editorial Porrúa, 2001.

16. Orozco Henríquez, J. de Jesús y Soberanes Fernández, José Luis. (Coords.), Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Edit. Manuel Porrúa, México, 1984.
17. Tena Suck, Rafael, Hugo Ítalo Morales. Derecho Procesal del Trabajo, Edit. Trillas, México, 2003.
18. Vallarta, Ignacio L., El juicio de amparo y el writ of habeas corpus, 3ª ed., Edit. Porrúa México, 1980.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2004.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. 2004.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 2004

OTRAS FUENTES

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Enciclopedia Jurídica Mexicana, 1ª ed., México, Tomo I, Editorial Porrúa, 2004.

ⁱ Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, México, 1990, p. 119

ⁱⁱ Monserrat Ortiz Soltero, Sergio. "Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos", Edit. Porrúa, S.A., México, 2001, p. 48

ⁱⁱⁱ Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, México, 1990, p. 119