

308409



UNIVERSIDAD LATINA, S. C.

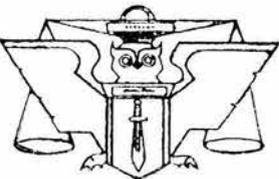
INCORPORADA A LA U.N.A.M.

FACULTAD DE DERECHO

LA INCOMPETENCIA MATERIAL DE LOS PROCEDIMIENTOS  
LABORALES EN LA APLICACION DE LA DESTITUCION DE  
LOS SERVIDORES PUBLICOS FEDERALES DE BASE.

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
FREDY GABRIEL MEAVE GALINDO

ASESOR: DR. ARTURO ACEVEDO SERRANO



MEXICO, D. F.

2004



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

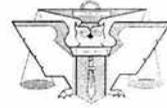
**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



**UNIVERSIDAD LATINA, S.C.**  
INCORPORADA A LA U.N.A.M.



*Coyoacán México 15 de Abril de 2004*

C. DIRECTOR GENERAL DE REVALIDACIÓN  
INCORPORACIÓN Y DE ESTUDIOS, UNAM  
P R E S E N T E:

El **C. MEAVE GALINDO FREDY GABRIEL** ha elaborado la tesis profesional titulada **“La incompetencia material de los procedimientos laborales en la aplicación de la destitución de los Servidores Públicos Federales de base”** bajo la dirección del **DR. ARTURO ACEVEDO SERRANO** para obtener el Título de Licenciado en Derecho.

El alumno ha concluido la tesis de referencia, misma que llena a mi juicio los requisitos marcados en la Legislación Universitaria y en la normatividad escolar de la Universidad Latina para las tesis profesionales, por lo que otorgo la aprobación correspondiente para todos los efectos académicos correspondientes.

**ATENTAMENTE**  
**“LUX VIA SAPIENTIAS”**

**LIC. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTÉVEZ**  
**DIRECTORA TÉCNICA DE LA**  
**LICENCIATURA EN DERECHO.**  
**CAMPUS SUR**

México. D.F., a 5 de marzo de 2004.

**LIC. SANDRA LUZ HERNANDEZ ESTEVEZ**  
**DIRECTORA TECNICA DE LA ESCUELA DE DERECHO**  
**DE LA UNIVERSIDAD LATINA S.C.**

**P R E S E N T E.**

Por medio del presente ocurso, y de conformidad con el artículo 13 del Reglamento de Titulación de la Licenciatura en Derecho de la Universidad Latina S.C., le comunico que el alumno **FREDY GABRIEL MEAVE GALINDO**, con número de cuenta 98800727-1 ha concluido satisfactoriamente la investigación de la Tesis titulada "**LA INCOMPETENCIA MATERIAL DE LA APLICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS LABORALES EN LA DESTITUCIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES DE BASE**".

Lo anterior, a fin de que se de continuidad a los trámites de titulación correspondientes.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad par reiterarle mi más alta y distinguida consideración.

**ATENTAMENTE**



**DR. ARTURO ACEVEDO SERRANO**

*A mi mamá, por su infinito amor y comprensión, por su ejemplo de fuerza y templanza en los momentos más difíciles que me enseñó a luchar por lo que se quiere, a ti dedico este esfuerzo.*

## AGRADECIMIENTOS

*A Dios, por brindarme la oportunidad de disfrutar de mis planes y logros.*

*A la memoria de mi padre, con la mayor gratitud por haberme dejado el recuerdo de la más feliz de las infancias.*

*A mis hermanos Vico y Martha, por su entrañable amor, confianza y apoyo desinteresado.*

*A mi Tía Irma, por tu presencia, cariño y ayuda en los momentos en que más los necesité.*

*A mi Tío Arturo, por ser como mi segundo padre.*

*A mi Tía Judith, por su cariño y apoyo.*

*A mi familia, por creer en mí y jamás abandonarme.*

*A la Universidad Latina, por darme la oportunidad de formarme profesionalmente en sus aulas.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México, por creer en mi y ayudar a continuar con mis estudios.*

*A mi asesor, Dr. Arturo Acevedo Serrano, por sus enseñanzas, paciencia y respaldo en todo momento que hicieron posible en gran medida éste logro.*

*A la Lic. Sandra Luz Hernández y al Lic. Rosalío López Duran, por escucharme y apoyarme en la realización de mis estudios universitarios.*

*Al Lic. Francisco Pacheco Arellano, por permitirme ser su alumno, pasante y amigo, dándome la oportunidad de iniciar el ejercicio de esta carrera.*

*Con un gran agradecimiento al Maestro Jorge Zaldivar, por haberme obligado a dar los primeros pasos para elaborar la presente tesis.*

*A todos mis maestros, por regalarme sus conocimientos y experiencia, esperando no defraudar la confianza que en mi depositaron.*

*A mi amiga Tania, por su cariño,  
compañía, apoyo y enseñanzas que he de  
recordar en toda mi vida.*

*A todos mis amigos y compañeros de la  
universidad por dejarme pasar junto a  
ellos tiempos inolvidables.*

*A todo el personal Académico de la  
Universidad Latina, en especial a Vero,  
Lic. Guadarrama, Lic. Laura y Lic.  
Isabel Saavedra, por su amistad y apoyo.*

*A mis jefes, maestros, amigos y asesores,  
Lic. Juan Valverde, Lic. Alejandro  
Duran, Lic. Guadalupe Vázquez, Lic.  
Cristina Cruz, Irving Niebla, Mariana  
Téllez, Olga Vázquez y Guadalupe  
Solario, por que sin su apoyo no  
comprendería el tema de la presente tesis  
y por dejarme aprender de ellos su  
conocimiento.*

*A mi gran amigo compañero de desvelos,  
"El Pelos"*

## Índice de Contenido

<b>Índice</b> .....	I.
<b>Introducción</b> .....	IV
<b>Primer Capítulo.- Antecedentes Históricos y Legislativos.</b>	
<b>1.1.- Época Precolonial</b> .....	2
<b>1.2.- Época Colonial</b> .....	4
1.1.1.- El Juicio de Residencia .....	4
1.1.2.- Leyes de Indias .....	13
<b>1.3.- México Independiente</b> .....	16
1.3.1.- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana .....	17
1.3.2.- Constitución de 1824 .....	23
1.3.3.- Bases Constitucionales de 1835 y las Siete Leyes Constitucionales de 1836 .....	29
1.3.4.- Las Bases Orgánicas de 1843 .....	34
1.3.5.- Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 .....	36
1.3.6.- La Constitución Política de la República Mexicana de 1857 .....	39
<b>1.4.- Época Contemporánea</b> .....	49
1.4.1.- Constitución Política de 1917 .....	50
1.4.2.- Ley del Servicio Civil .....	65
1.4.3.- Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (5/12/1938) .....	71
1.4.4.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados del 30 de diciembre de 1939 .....	73
1.4.5.- Estatuto del 4 de abril de 1941 .....	77
1.4.6.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963 .....	79
1.4.7.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los	

Estados del 27 de diciembre de 1979. ....	81
1.4.8.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 31 de diciembre de 1982.....	85
1.4.9.- Nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. ....	90

## Segundo Capítulo.- Marco Jurídico Nacional.

<b>2.1.- Legislación.</b> .....	97
2.1.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ....	98
2.1.2.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. ....	102
2.1.3.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales. ....	118
2.1.3.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	122
2.1.4.- Ley Federal del Trabajo.....	125
2.1.5.- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. ....	129
<b>2.2.- Órganos Jurisdiccionales.</b> .....	132
2.2.1.- Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunales Federales.....	133
2.2.2.- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. ....	139
2.2.3.- Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.....	156
2.2.4.- Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. ....	158
<b>2.3.- Doctrina.</b> .....	158

## Tercer Capítulo.- Problemática Jurídica y Social.

<b>3.1.- Problemática Jurídica.</b> .....	168
3.1.1.- Incompetencia de los Tribunales Laborales. ....	168
3.1.2.- Destitución o Despido. ....	173
3.1.3.- Retardo en la aplicación de la destitución. ....	179
3.1.4.- Conflicto de Normas Administrativas y Laborales ....	181

<b>3.2.- Problemática Social.....</b>	<b>185</b>
<b>3.2.1.- Fomento a la corrupción.....</b>	<b>185</b>
<b>3.2.2.- Descrédito de las Instituciones Públicas.....</b>	<b>189</b>
<b>Cuarto Capítulo.- Propuesta de solución a la problemática existente en la     aplicación de los procedimientos laborales en la     destitución de los servidores públicos federales de base.</b>	
<b>4.1.- Propuesta para la derogación del segundo párrafo del artículo 30 de la Ley     Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....</b>	<b>194</b>
<b>4.2.- Propuesta para adicionar un párrafo al artículo 46 de la Ley Federal de los     Trabajadores al Servicio del Estado.....</b>	<b>202</b>
<b>4.3.- Propuesta para adicionar un párrafo al artículo 47 de la Ley Federal del     Trabajo.....</b>	<b>208</b>
<b>Conclusiones Generales.....</b>	<b>211</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>215</b>

## INTRODUCCIÓN

El Derecho Administrativo, como disciplina jurídica, tiene orígenes más próximos que otras ramas como la civil, penal, constitucional, etc., asimismo este Derecho, cuenta con un amplio campo de materias vinculadas, en donde se presentan discrepancias e incongruencias normativas, tal es el caso del régimen de responsabilidades de los servidores públicos con el Derecho del Trabajo.

En esa tesitura, surge como tema problema en la presente tesis, el contenido del segundo párrafo del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que obliga a los superiores jerárquicos de los servidores públicos federales de base a agotar los procedimientos contemplados en los ordenamientos laborales que regulan la relación de trabajo de estos últimos, previa imposición de una destitución fincada en el ordenamiento legal en cita, lo que se traduce en una incompetencia material de los tribunales laborales para aplicar sus procedimientos en la destitución de los servidores públicos federales de base.

En ese orden de ideas, la hipótesis central, la constituye el hecho de que si se aplican los procedimientos laborales contemplados en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o la Ley Federal del Trabajo en la ejecución de la destitución de los servidores públicos federales de base, sanción que encuentra su fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los órganos jurisdiccionales serían materialmente incompetentes, toda vez que los procedimientos obedecen a regímenes normativos, diversos, ya que en ellos existen diferentes causas de procedencia, distintas etapas y desiguales medios de defensas, por lo tanto, no pueden confundirse, que para el cumplimiento de la destitución se deba satisfacer un procedimiento administrativo y otro laboral, ya que cada uno sigue su propio curso, tanto es así, que los tribunales del trabajo no podrían resolver sobre la procedencia de la destitución, sin examinar y decidir sobre la legalidad de la sanción administrativa, lo cual queda fuera de su competencia material.

Cabe señalar que el motivo de la presente tesis profesional surge al prestar mi servicio

social en la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora Secretaría de la Función Pública, en especial en la dirección de Asuntos Laborales, de la Unidad de Asuntos Jurídicos, en la que me pude percatar de la problemática, que se presenta en el cumplimiento de la destitución de los servidores públicos federales de base, y en los múltiples juicios que tiene la citada Dependencia, en los que se alega como despido injustificado la ejecución de la sanción administrativa de referencia y que son ventilados ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o bien en las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, órganos que materialmente resultan incompetentes para conocer de la destitución, en virtud de las inconsistencias en el marco jurídico nacional que retardan o impiden la ejecución de dicha sanción.

Lo anterior es inapropiado, toda vez que no se atiende a la premisa de que la destitución es una sanción que encuentra su origen en una Ley de índole administrativo mas no laboral, por lo que el legislador al contemplar procedimientos de aspecto laboral para su aplicación, transgrede la competencia material del acto, en virtud de que no se está frente a un acto del patrón Estado que suspende o despiden a un trabajador en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o de la Ley Federal del Trabajo.

En ese entendido, no existe un acto de naturaleza laboral que constituya un conflicto de intereses entre el trabajador y el patrón Estado, sino que se trata de la destitución como sanción administrativa impuesta por el Estado por faltas de carácter administrativo conforme a lo previsto en el título cuarto de la Constitución denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos" y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que reglamenta dicho título.

Por otro lado, el objetivo que perseguimos al elaborar la presente tesis profesional, es que después de estudiar y mostrar los problemas jurídicos y sociales que surgen al observar los procedimientos contemplados en los diversos dispositivos laborales en la destitución de los servidores públicos federales de base, se proponga una reforma a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, derogando el segundo párrafo del artículo 30.

De igual forma se incluya en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en el numeral 47 de la Ley Federal del Trabajo, sendos párrafos que aclaren que no deberá considerarse como despido, la ejecución de las sanciones administrativas fincadas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Con lo antes mencionado se pretende la eliminación de dilaciones en la ejecución de la destitución, creando una dinámica de integración legal, para así evitar procedimientos ventilados por tribunales materialmente incompetentes que pueden redundar en la proliferación de actos de corrupción en la prestación de los servicios públicos en México, la excesiva carga de trabajo en los tribunales de trabajo y el descrédito de las instituciones públicas.

Para facilitar la comprensión del tema tratado en esta tesis, se ha clasificado el contenido en cuatro capítulos, el primero de antecedentes, el segundo de marco jurídico, el tercero de problemática social y jurídica, para concluir con las propuestas de solución a dichos problemas.

En el primer capítulo “Antecedentes Históricos y Legislativos”, se hace un seguimiento de la institución de mérito, comenzando con la época precolonial, pasando por la etapa colonial en donde se aborda uno de los antecedentes directos del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, el juicio de residencia, asimismo en este capítulo se analizarán los diversos ordenamientos que han regido la vida política de nuestro país en materia de responsabilidades de servidores públicos y de relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado.

En el segundo capítulo “Marco Jurídico”, se tocarán todos los cuerpos legales referentes al tema de la presente tesis, incluyendo los órganos jurisdiccionales y alguna doctrina al respecto.

El tercer capítulo, “Problemática Jurídica y Social”, hará referencia a temas como el

fomento a la corrupción, el descrédito de las Instituciones públicas, la incompetencia de los Tribunales Laborales, las confusiones existentes entre los términos destitución y despido, y el retardo en la aplicación de la destitución.

Por ultimo, el cuarto capítulo “Propuesta de solución a la problemática existente en la aplicación de los procedimientos laborales en la destitución de los servidores públicos federales de base”. Trata sobre las propuestas de reformas aludidas en líneas anteriores.

Por ultimo la tesis que usted tiene en las manos fue efectuada siguiendo técnicas de investigación documental, mediante fichas y análisis de contenido de las mismas, así como también con técnicas de investigación de campo, al acudir a audiencia, realizar escritos jurídicos y practica efectuada ante los diversos órganos jurisdiccionales esgrimidos en este trabajo.

## Primer Capítulo

### “Antecedentes Jurídicos y Legislativos”

Al entrar al estudio de una institución Jurídica, considero conveniente primeramente determinar cuales fueron sus antecedentes jurídicos y legislativos, y a que ello permite conocer de donde proviene y así enfocar el sentido que con un trabajo de investigación se le pretende dar a la misma para los próximos tiempos, por ello nos parece pertinente citar una reflexión del Dr. José Luis Soberanes, respecto de la historia del Derecho, el cual señala:

*“No podemos dejar de pensar que los planificadores del derecho deben tener sólidos conocimientos históricos, pues no olvidemos la famosa frase de que el pueblo que desconoce su propia historia está condenado a volverla a vivir, con lo cual queremos decir que, para darle el verdadero sentido ciceroniano a nuestra materia, debemos considerarla como un instrumento utilísimo para el planificador legislativo”<sup>1</sup>.*

En esa tesitura, la historia como instrumento de investigación jurídica, nos permite conocer el pasado evitando consigo las equivocaciones y llenando las lagunas de quienes como nosotros, pretendieron dar aportaciones a las disciplinas jurídicas, por tal motivo, al abordar el tema de la incompetencia material de los procedimientos laborales en la aplicación de la destitución de los servidores públicos federales de base, se hace necesario estudiar las raíces de la problemática jurídica y social de dicho tópico.

En tal virtud, en el presente capítulo se pretende hacer un análisis desglosado de los antecedentes de las responsabilidades de aquellos que desempeñaron la función pública en relación con el vínculo laboral que tenían con el Estado, para luego así

---

<sup>1</sup> SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. *Historia del Derecho Mexicano*, 6ª. Edición, México, Porrúa, 1998 p. 14.

advertir que aciertos o errores se cometieron en los diversos ordenamientos jurídicos que nos precedieron y que dan origen a lo que actualmente encontramos en nuestro sistema jurídico.

### **1.1.- Epoca Precolonial.**

En la Ciudad de México-Tenochtitlan el régimen político se integraba con instituciones religiosas, militares y administrativas, que evolucionaban continuamente resaltando una de ellas, la estricta observancia de sus cuerpos normativos a través de una meticulosa, impecable, eficiente y honesta actuación de todo el sistema de gobierno.

Es de resaltarse que las altas clases sociales, constituían estratos permeables ya que en ellas se daban procesos de diversificación, toda vez que se renovaban constantemente con la participación del pueblo así las cosas, como señalan algunos tratadistas, todos los aztecas sin distinción de posición social que demostraba su destreza para el combate, culto, comercio o vocación artística, pasaban a formar parte de la clase guerrera, sacerdotal, comerciante o de la clase de los artistas que eran muy apreciados en la sociedad por su labor creadora, pero únicamente quienes no habían podido sobresalir en estas actividades, estaban condenados a permanecer macehualli.<sup>2</sup>

En este orden de ideas, resulta complejo el buscar equiparar un sistema gubernativo como lo fue el azteca con el de la Nueva España o bien con el que hoy en día tenemos, ya que los parámetros corresponderían a otra cultura, a otro espacio y a otro tiempo.

No obstante lo anterior, se puede deducir que en el México antiguo, para la selección y designación de cualquier servidor público, desde el Tlatoani hasta el más

---

<sup>2</sup> Agricultores Ordinarios

modesto, los aztecas tomaban muy en cuenta y era requisito indispensable, el tener todas las virtudes siguientes:

1. Espíritu de servicio.
2. Honestidad.
3. Capacidad física e intelectual para el puesto a desempeñar.
4. No tener vicios.
5. Un interés por el mejoramiento de la comunidad.

En ese sentido, la sociedad azteca deseaba poseer una sociedad en armonía de ahí que en relación con la elección del personal que formaría la judicatura, señala Fray Bernardino de Sahagún lo siguiente:

*“También los señores tenían cuidado de la pacificación del pueblo y de sentenciar los litigios y pleitos que había en la gente popular, y para esto elegían jueces, personas nobles y ricas y ejercitadas en los caos de guerra... personas de buenas costumbres, que fueron criadas en los monasterios del Calmécac. Prudentes y sabios, y también criados en el palacio... mirábase mucho en que estos tales no fuesen borrachos, ni amigos de tomar dádivas, ni fuesen aceptadores de personas, ni apasionados... En la designación de sus funcionarios públicos, los aztecas tenían un especial cuidado, como se desprende del texto siguiente: El senado tiene estas propiedades, ser juez y averiguar bien los pleitos; ser respetado, grave, sereno, espantable y tener presencia digna, de mucha gravedad y reverencia.. no es aceptador de personas y hace justicia sin pasión. Por su parte López Agustín concluye que los aztecas siempre cuidaron que sus representantes fuesen hombres preparados”<sup>3</sup>*

---

<sup>3</sup> FRAY BERNARDINO DE SAHAGUN en HERRERA PÉREZ, AGUSTIN. *Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos*. Primera edición. Editorial. Carsa, México, 1991. Pp. 21 y 22.

Creemos entonces que tales circunstancias evidencian una sociedad azteca de excelencia que se traducía en el ejercicio de la función pública eficaz y eficiente, donde pocas veces se aplicarían sanciones a los infractores de las regulaciones de aquellos días.

Asimismo, esas cualidades de los servidores públicos, le permitía al gobierno tener al personal más apto para servir dentro de la administración pública y como lo hemos señalado anteriormente era importante que se les capacitara en el Calmécac o en el Telpachcalli o en las escuelas dedicadas a las artes.

## **1.2.- Época Colonial.**

El sistema de sanciones que actualmente vemos, encuentra a nuestro parecer, su antecedente en el marco jurídico nacional en el Juicio de Residencia, dicho juicio será abordado con independencia de otras instituciones del sistema jurídico hispánico en tiempos de la conquista, ya que existen elementos de dicha normatividad, que jamás influenciaron o se dejaron sentir en la Nueva España, por lo que no tiene objeto extenderme sobre algunas instituciones medievales cuyo impacto no ha sido notadas en México y que en nada podría ayudarnos a conocer el tema de la presente tesis.

### **1.2.1.- El Juicio de Residencia.**

En España, el juicio de residencia era un juicio común y general, aplicado a todo funcionario de la Corona, lo cual da cuenta incluso la literatura clásica, al señalar en 1615, Don Miguel de Cervantes Saavedra en el Ingenioso Hidalgo, Don Quijote de la Mancha, al hablar de la separación de Sancho Panza del cargo de gobernador de la Isla de Barataria.

Por ello Beatriz Bernal, investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,<sup>4</sup> señala que el juicio de residencia tuvo su origen en el derecho medieval castellano, quedando regulado en las Partidas de Alfonso el Sabio (partida III).

Sin embargo como tantas otras instituciones castellanas trasladadas a América, fue en ésta donde alcanzó mayor desarrollo y significación. Se utilizó constantemente durante el periodo de gobierno de los Austrias (siglos XVI y XVII) y dio lugar a una amplia legislación que quedó contenida en la Recopilación de Leyes de Indias. Los juristas de la época lo recrearon en su interpretación, sobre todo Juan de Solórzano y Pereira en su *Política Indiana*.

Durante el periodo de los Borbones decayó visiblemente y fue posteriormente objeto de una importante reforma. En la segunda mitad de la centuria se hizo costumbre disponer del juicio a los altos funcionarios que gozaban del favor real. Tal fue el caso de varios virreyes, como Ceballos en el Río de la Plata y el marques de Branciforte en la Nueva España. Debido a ello, Carlos III, por Real Cédula de 24 de agosto de 1799 lo reestructuró, devolviéndole su anterior vigencia y adecuándolo a las necesidades de su época.

Por lo anteriormente expuesto y a efecto de establecer cuales disposiciones legales y normativas durante la Colonia tuvieron vigencia, para poder así determinar las conductas de los servidores públicos que atentaban o lesionaron dicha normatividad, me referiré a Toribio Esquivel Obregón, quien comenta que esas disposiciones fueron: La Pragmática, la Cédula Real, el Auto, las Provisiones, la Carta Abierta, las Reales Ordenes, las Ordenanzas y los Autos Acordados.<sup>5</sup>

a) La Pragmática era cualquier resolución de su majestad impresa y publicidad en materia simple con cierto respeto importante.

---

<sup>4</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 13ª edición, Porrúa, México 1999, Pág. 1854.

<sup>5</sup> ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México* (1937, 1938, 1943 y 1947), Porrúa, p. 271.

**b)** La Cédula Real era la prevención o despacho que expedía el consejo concediendo alguna gracia y mandando lo conveniente en algún punto o dando cierta providencia útil al público.

**c)** El Auto, es el decreto o determinación judicial dada por el juez en algún juicio civil o de la causa criminal.

**d)** Las Provisiones, son los despachos y mandamientos que expiden los tribunales en nombre del rey, ordenando se ejecute lo que en ellos se manda.

**e)** La Carta Abierta, es todo despacho o provisión concedida en términos y cláusulas generales, por la cual se concede a un individuo, cierta gracia y merced, hablándose en ella generalmente de todos aquellos que son capaces de cumplirla.

**f)** Las Reales Ordenes, fueron las disposiciones emanadas directamente del rey sin consulta del Consejo de Indias.

**g)** Las Ordenanzas, fueron estatutos para el gobierno de una determinada población o gremio o relativas a determinada rama del Derecho.

**h)** Autos Acordados, fueron disposiciones de carácter general dadas por las audiencias constituidas en cuerpo legislativo y administrativo.

Ahora bien, es pertinente establecer que fueron diversos los medios pensados en la Colonia, para cuidar el desempeño de la función pública de los trabajadores al servicio de la Corona y la observancia de las antes citadas disposiciones legales, mediante el Juicio de Residencia que era uno de los medios, pero no era el único, existía la visita, la pesquisa y el informe, los cuales generalmente derivaban o precedían al primero, es por ello que la aludida investigadora, señala que “el juicio de residencia fue, junto a la visita, el mecanismo de control de poder más importante de la época colonial”.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, Op. Cit., p. 1854.

En ese contexto, el juicio de residencia acotó el poder de los servidores públicos, pretendiendo controlar la corrupción y salvaguardar las garantías individuales.

Lo anterior, establece que todo funcionario de la colonia al término de su encomienda quedaba sometido al juicio de residencia, para efecto de indagar sobre su desempeño y de ser el caso, hacer efectivas las sanciones que se derivaban de sus responsabilidades, o bien extenderle una especie de carta o certificado de buena conducta.

Por ello se puede apreciar, que se buscaba mejorar la gestión pública, lograr una acción honesta y eficaz de quien trabajaba para la Corona, por eso se otorgaban reconocimientos y premios a quien entregaba su vida al servicio de la comunidad.

En este orden de ideas, la aludida carta, era en ocasiones la razón mas importante de los residiados, ya que con ella la conducta del servidor público quedaba reconocida como prestigiosa y de honor, además que ello se podía traducir en una promoción a un puesto superior.

Asimismo, al comienzo de esta institución en México, los servidores estuvieron obligados a someterse al juicio de residencia, únicamente al finalizar el ejercicio de sus funciones por vencimiento del plazo, cuando el oficio era temporal, o por traslado o ascenso a otro cargo. Sin embargo, algunos autores afirman que estos juicios podían ser promovidos en cualquier momento y que para los oficios perpetuos y permanentes llegó a establecerse periódicamente.

Lo anterior se puede corroborar en las actas del cabildos de la Ciudad de México<sup>7</sup> del 29 de mayo de 1562, en donde Bernardino de Albornoz, propuso que se debía incorporar en la instrucción de los procuradores una petición para que se hiciera residencia al virrey y oidores cada 4 años.

---

<sup>7</sup> DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, *Guía de las Actas de Cabildos de la Ciudad de México (Siglo XVI)* Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1970. pp. 385 y 386.

Por lo que el 8 de junio de 1562 se mandó escribir en el libro de cabildos los capítulos de la instrucción que se mandaron a los procuradores a la corte pidiendo que cada 4 años se hiciera residencia al virrey y oidores con deposición del cargo.

Asimismo, Carmelo Viñas Mey<sup>8</sup>, señala que al juicio de residencia estaban sujetos por igual todos los miembros del gobierno, tanto civiles, militares y eclesiásticos, desde el Virrey, hasta el último subalterno. Los jueces residenciadores hacían pregonar el comienzo de su actuación para que al igual que en las visitas, formularan cargos los agraviados y cualquier otra persona que así lo deseara. En un término de seis meses, tenían que substanciar el juicio y enviar la sentencia al Consejo, debiendo el residenciado culpable indemnizar a los perjudicados o hacerlo en todo caso al Estado.

Ejemplo claro de lo anterior, es lo documentado en la Guía de las Actas de Cabildos de la Ciudad de México<sup>9</sup>, que contienen uno de los primeros juicios de residencia seguidos en la Ciudad de México, en contra de Sebastián Ramírez de Fuenleal en 1536, mismo que en extracto me permito transcribir las imputaciones que se le hicieron:

*“El 20 de abril de 1536, Gonzalo Ruiz encargado por el Ayuntamiento junto con el Licenciado Téllez, formularon los cargos contra el presidente de la Audiencia saliente, pidiendo que fueran examinados por el Cabildo, para que opinara y quedara salvaguarda su responsabilidad”.*

Una vez examinados los cargos se acordó formular solo los siguientes:

- 1.- Por los tributos que impusieron contra lo mandado por el rey.
- 2.- Por negarse a dar copia de las instrucciones reales dirigidas a la Audiencia.
- 3.- Por dar regimientos a personas que no los merecen.

---

<sup>8</sup> VIÑAS MEY, Carmelo. *El régimen jurídico y la responsabilidad en la América Indiana*. Ed. UNAM. 1993. pp. 1-2.  
<sup>9</sup> DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, Op. Cit. pp. 130 y 131.

- 4.- Por no mandar hacer el caño del agua.
- 5.- Por cerrar la calle del monasterio de las monjas.
- 6.- Por no permitir tributo a las mercancías de los indios.
- 7.- Por la venta de Perote.
- 8.- Por lo de las varas del palio del Santo Sacramento.
- 9.- Por el agua que se quitó de Cuajimalpa para Santa Fe.
- 10.- Por las palabras deshonestas que ha dicho a los regidores.
- 11.- Por no permitir a los indios servir en las minas.

Mientras tanto el 22 de abril de 1536 se acordó que a los cargos que se le hacían al ex-presidente de la Audiencia, se quitaran las malas y malcriadas palabras del mismo, solicitando se agregaran los siguientes cargos:

1.- Por la jurisdicción que dio a los frailes franciscanos y como permitió que éstos predicaran contra la persona real estando presente el presidente y los oidores.

2.- Por que no quitaron los indios a Diego de Soria, lo cual iba en contra de lo ordenado por el Rey.

Es por lo anterior que este medio de control de la función pública cumplía con los mismos fines que persigue el actual procedimiento administrativo disciplinario, solamente que de acuerdo a la época la causas que lo originan son diversas, siendo notorio que no se trata de causas derivadas de la prestación de un servicio ordinario, sino de función pública.

Asimismo, el juicio antes aludido, no es uno de los mas famosos que han existido, solamente basta hacer referencia al que fue objeto el conquistador Hernán Cortes, mismo que es relatado por Bernal Díaz del Castillo de la siguiente manera:

*“Después que hubo presentado Luis Ponce las reales provisiones, y con mucho acato de Cortés y el cabildo y los demás conquistadores fue*

*obedecido, mando pregonar residencia en contra de Cortés y contra los que habían tenido cargo de justicia y habían sido capitanes. Muchas personas que no estaban bien con Cortés, que prisa se daban a dar quejas de Cortés y a presentar testigos”<sup>10</sup>*

Retomando el tema, se puede observar que el juicio de residencia se llevaba a cabo ante un juez especial, designado por el presidente del Consejo de Indias, cuando el oficio era de provisión real, o por los virreyes, presidentes o gobernadores, cuando el oficio era provisto por estos funcionarios criollos. Se tramitaba en el lugar donde el residenciado había desempeñado su oficio, quedando éste arraigado.

Excepcionalmente se autorizó a algunos altos funcionarios a que fueran representados por procurador cuando debían trasladarse a otras regiones. El juicio comprendía no sólo al residenciado principal, sino también a los otros funcionarios subalternos que hubiesen desempeñado cargos durante el gobierno del primero.

Asimismo, se solía analizar, no sólo el desempeño del enjuiciamiento en su oficio, sino también su vida privada y su moralidad.

En cuanto al procedimiento del juicio de residencia, este comenzaba con un anuncio hecho por el juez a través de edictos en todo el territorio sometido a la jurisdicción del funcionario enjuiciado. En dichos edictos se invitaba a la población (españoles e indios) a presentar demandas contra el residenciado y sus auxiliares dentro de un plazo determinado.

Se procedía después a la investigación. Con base en ella, el juez, actuando de oficio (parte secreta), solicitaba informes a los organismos oficiales, revisaba documentación pública, examinaba testigos y recibía denuncias anónimas. La prueba testimonial era considerada de gran importancia.

---

<sup>10</sup> DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal. *Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España*. 7ª Edición, Editorial del Valle de México, 1986. p. 721.

El juez debía elegir testigos probos y desapasionados y someterlos a un interrogatorio previamente preparado que seguía los modelos tradicionales, así como las órdenes reales recibidas para el caso. Si la jurisdicción territorial del residenciado era muy extensa, el juez debía enviar comisionados a las ciudades y villas más lejanas para obtener la información que faltaba. En esta misma fase del procedimiento destinada a la investigación, el juez daba entrada a las querellas de los agraviados (parte pública) quienes debían prestar fianza que perdían en caso de no poder probar sus dichos. Se pretendía así evitar falsas acusaciones derivadas de rencillas o envidias personales.

Recababa la información, el juez formulaba los cargos concretos, si los había, y le daba traslado al residenciado para que éste elaborase el pliego de defensa. Por último, y teniendo en cuenta la defensa, el juez dictaba sentencia, absolutoria o condenatoria. En el segundo caso, con base en la falta cometida y al criterio del juzgador, se imponía la pena. Las más frecuentes fueron: multa, destitución, inhabilitación temporal o permanente para el ejercicio de un oficio, traslado y destierro. Las penas pecuniarias eran transmisibles a los herederos en la medida de su enriquecimiento. El sentenciado podía apelar ante el Consejo de Indias si ocupaba un oficio de provisión real o ante la Audiencia en los demás casos. La sentencia definitiva cerraba el caso y no se podía volver, en un posterior juicio de residencia contra los actos punibles cometidos por el funcionario absuelto o sentenciado correspondiente al periodo ya enjuiciado.

Como se puede apreciar, tenemos que esta institución es un antecedente directo de las sanciones administrativas que hoy en día son aplicada a los servidores públicos que infringen la Ley.

Asimismo, los objetivos fundamentales del juicio de residencia según Batriz Bernal, fueron<sup>11</sup>:

1) Evitar la corrupción y obtener un equilibrado nivel de honradez en la administración pública indiana en beneficio de la comunidad y de la Corona misma, y

---

11 INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, Op. Cit., p. 1855.

2) Proteger los derechos de los particulares frente a la administración, evitando los abusos de poder de los funcionarios.

Pero esta institución, no estuvo exenta de críticas, el juicio de residencia fue controvertido, ya que se consideraba inútil, corrompido y pernicioso, ya que en múltiples ocasiones dio lugar a quejas producto de envidias y querellas personales. Asimismo, en muchos casos, su excesivo rigor limitó la autonomía y la creatividad de los mejores y más altos funcionarios.

En sentido contrario sus partidarios alabaron no sólo sus ventajas como modelo de control de la corrupción y del exceso de poder, sino que también consideraron que a través de él fue posible destacar y subsanar los errores de la compleja y casística administración indiana.

Por ello se concluye que ya sea criticado o alabado, el juicio de residencia tuvo una importancia incuestionable en los tres siglos del periodo colonial americano, aunado al hecho de que actualmente en México, el estudio de los juicios de residencia constituye una importante fuente de conocimiento de la realidad político-social novohispana, así como un foco de inspiración para la solución de problemas tan actuales como los derivados de la necesidad de controlar la corrupción y de contener la codicia y arbitrariedad de los funcionarios públicos.

El juicio de residencia fue constitucionalizado por la Carta de Cádiz y la de Apatzingán. A partir de entonces no se vuelve a hacer mención expresa de él, pero en opinión de José Barragán, evidentemente estamos ante el mismo sistema establecido en Cádiz, sobre la responsabilidad, o sistema de residencia; por lo que es obvio que el sistema recogido en la Constitución de 1824, llamado juicio de responsabilidad, es un sistema de residencia.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824*. UNAM, México, 1978. p. 126.

### 1.2.2.- Leyes de Indias.

Dentro de las muchas cosas positivas que trajeron los "hombres blancos y barbados", denominación encontrada en la tradición de Quetzalcoatl, contamos con Las Leyes de Indias, llamadas así, en razón de que durante muchos años, después de 1492, se pensó que Cristóbal Colón había descubierto una nueva ruta para llegar a las Indias Orientales y no un nuevo continente.

En esa tesitura la Recopilación de las Leyes de Indias, fue el conjunto de disposiciones jurídicas indianas, reunidas y promulgadas como cuerpo legal en la segunda mitad del siglo XVII, cuyo fundamento era la Corona Española, para regir en las Indias Occidentales.

Asimismo, Beatriz Bernal<sup>13</sup> señala que desde los comienzos del siglo XVI y ante la nueva realidad del descubrimiento y colonización de América, surgió la necesidad de elaborar un derecho especial para gobernar tan vastos y diversos territorios. Se dictaron entonces un sinnúmero de leyes casuísticas y cambiantes, acordes a las necesidades que se iban creando para el gobierno, tanto espiritual como temporal, de las Indias Occidentales.

Llegó un momento en que las leyes eran tantas, tan variadas y tan complejas, que fue difícil el conocerlas y mucho más el aplicarlas. Debido al desconcierto que esta situación producía y la venalidad que provocaba entre los funcionarios que hacían uso de ellas, se vio la necesidad de recopilarlas para resolver el caos legislativo resultante de su desconocimiento y falta de aplicación.

En esa tesitura Guillermo Floris Margadant, refiere lo siguiente:

---

<sup>13</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, Op. Cit., p. 2696.

*“Esta obra era necesaria; hubo algunos centenares de miles de cédulas reales, pragmáticas, instrucciones, etc., relevantes para las Indias, en parte anticuada, a menudo contradictorias, cuando las Leyes de Indias redujeron esta cantidad a unos 6,400.”<sup>14</sup>*

Así dio comienzo el proceso recopilador de la legislación indiana, que duró más de un siglo hasta quedar consumado con la promulgación de la Recopilación en 1680, durante el gobierno de Carlos II, “el hechizado”, último de los reyes de la casa de Austria.

Asimismo Margadant dice que “Esta legislación indiana produjo un derecho desconfiado y plagado de trámites burocráticos”<sup>15</sup>, por lo que para regular el servicio público de la aplicación de esa legislación, la Corona Española se vio en la necesidad de expedir disposiciones referentes.

Tal es así que Miguel Acosta Romero, señala que “Desde la legislación de Indias arranca el origen de las disposiciones sobre la función pública”<sup>16</sup>, creándose consigo las siguientes:

1.- En 1583, Felipe II ordena a la Cámara de Castilla poner “Ciudad” en la provisión de oficios.

2.- En 1614, Felipe III, condenó con la inhabilitación y otras penas al que emplease dádivas o promesas, por sí o por otra persona, con el fin de conseguir el empleo.

---

<sup>14</sup> MARGADANT S., Guillermo Floris, *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, 15ª edición. Esfinge, México, 1998, p. 56.

<sup>15</sup> MARGADANT S., Guillermo Floris. *Ibidem*. p. 54.

<sup>16</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*, 2ª edición. Porrúa, México, 1999, p. 51.

Ello implica un antecedente claro de las sanciones administrativas y penales a los servidores públicos que contempla nuestra Constitución Política en su Título IV.

3.- En 1785, Carlos III, ordenaba la inoportuna concurrencia de postulantes a la Corte, diciendo que “además de la confusión que ocasionaban con sus importunidades en los ministerios y oficinas, turnaban su servicio abandonándolo”. Por lo que ordenaba en consecuencia, atender a los que mas se distinguieran e hicieran las solicitudes desde sus destinos, denegando las que hicieran personalmente.

4.- En 1799 y 1801, Carlos IV, dispuso que no se admitiesen solicitudes de mujeres e hijos de los pretendientes de empleos (leyes 2ª, 3ª, 9ª y 14 del Título XXI, L, III, Novísima recopilación.)

Ahora bien la función pública y la destitución se encontraban en la Nueva España y muy en especial en la Ciudad de México, desde el XVI, ya que era una sanción frecuente en los servidores públicos que incumplían con la normatividad vigente.

Ello es apreciable en las Actas de Cabildo siguientes<sup>17</sup>:

1.- Acta de Cabildo del 29 de diciembre de 1524: Se destituye a Juan Garrido del puesto de guarda del agua que viene de Chapultepec.

2.- Acta del 16 de mayo de 1525: Se destituyó a Blasco Hernández del puesto de fiel de la Ciudad por considerarlo incapacitado y se nombró en su lugar a Diego Baladez.

3.- Acta de 7 de enero de 1527: Se recibió de alguacil a Hernán Sánchez de Ortigosa en lugar de Hernando Damián, que fue destituido por Proaño.

---

<sup>17</sup> DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, Op. Cit. pp. 13, 16, 29 y 41.

4.- Acta de 5 de junio de 1528: Se destituyó del puesto de fiel a Juan Bernal, dejándose únicamente a Antón de Almodóvar, quedando solo una persona, y no dos, que entiendan dicho oficio.

### **1.3.- México Independiente.**

No es posible hablar de un derecho mexicano, si no tenemos antes una entidad soberana que se denomina México, por eso es que debe analizarse la causa por la que el derecho mexicano se aplica sobre el territorio que otrora constituía la Nueva España obligando a la población que ocupaba dicho virreinato, por ello es necesario encontrar cual fue el momento en que se dio ese cambio de naturaleza jurídica de nuestro país, creando la nueva entidad política denominada República Mexicana.

Lo anterior por la simple razón de que un orden jurídico no tiene dinámica propia, sino que va en función de acontecimientos de diversa índole que lo producen, el hecho en cuestión es que el virreinato de la Nueva España, por las razones conocidas, dejó de serlo dando paso a una nueva forma de organización política que de manera singular ha variado a lo largo de los siglos XIX, XX y continua modificándose en el XXI, enfrentando constantes cambios que la obligan en todo momento a superarse.

Asimismo, en una sociedad que se encuentra de lleno en una guerra luchando por su independencia es complicado elaborar y aplicar un sistema de responsabilidades de los servidores públicos, pero se debe indicar que en ésta época de agitación bélica no había sistema de elección de los servidores públicos; no había clasificación de puestos aunque se inician los intentos de establecimiento; ni tampoco se contaba con un sistema de capacitación, los ascensos y/o promociones se daban por cambio de la gente en el poder; comúnmente por los golpes de Estado.

### **1.3.1.- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.**

En 1813 la Guerra de Independencia cambió completamente el panorama mexicano, las provincias liberadas en la primera etapa de la lucha habían sido recuperadas por los realistas, ahora se trasladaba a las provincias del Sur y Oriente.

Para disponer de una herramienta que permitiera la toma de medidas urgentes de gobierno en todos los territorios liberados, y que les facilitara además el desarrollo de una cohesión política e ideológica revolucionaria, a iniciativa de Morelos, el 15 de septiembre de 1813, se reunió a los representantes de las regiones liberadas en el Congreso de Chilpancingo.

Los delegados manifestaron sus simpatías liberales, tanto de los ideólogos y textos clásicos de la revolución francesa, de las constituciones francesas de 1793 y 1795, así como de los recientes debates de las Cortes de Cádiz de donde había surgido la Constitución Política de la Monarquía Española, del 19 de Marzo de 1812.

En plena guerra de independencia, el Congreso no contaba con la estabilidad y seguridad suficientes para el adecuado cumplimiento de sus fines, el acoso de los realistas obligó el traslado del Congreso a la ciudad de Apatzingán, desde aquí, los legisladores emitieron y sancionaron el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana del 22 de Octubre de 1814, documento histórico reconocido como la primera Constitución de México.

Este decreto, proclama la independencia de México, rechaza la monarquía y establece la república, constituye el principio de la soberanía popular, organiza un gobierno republicano de tres poderes que substituye a la Junta de Zitácuaro, se nombra a Morelos encargado del Poder Ejecutivo, se abroga el impuesto *per capita* de los indios, proclama los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano, en igualdad ante la

ley, establece la **responsabilidad de los funcionarios** y la manera de hacerla efectiva, todos estos conceptos característicos del liberalismo burgués europeo.

Para Margadant, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana o Constitución de Apatzingán, aunque nunca tuvo vigencia, no se merece ser archivado entre los múltiples planes, sin eficacia, con que la historia latinoamericana está plagada, ya que no muestra la tendencia de continuar la monarquía de Fernando VII.<sup>18</sup>

Ahora bien, respecto de la materia de la presente tesis, la Constitución de Apatzingán contempló por primera vez en el siglo antepasado, las relaciones entre el Estado y sus trabajadores así como las sanciones a que están sujetos los mismos, tal y como lo señala Acosta Romero:

*“Un concepto muy extendido es aquel que afirma que la relación entre el Estado y sus servidores no fue regulada, en el siglo pasado. Sin embargo, un examen minucioso de las leyes y decretos de la época nos demuestran todo lo contrario, aun cuando no hubiese existido un código sobre esta materia.”<sup>19</sup>*

Lo anterior se puede observar en los siguientes artículos:

**Artículo 25.** Ningún ciudadano podrá obtener mas ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado. Estos no son títulos comunicables ni hereditarios; y así es contraria a la razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado.

**Artículo 26.** Los empleados públicos deben funcionar temporalmente, y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la

---

<sup>18</sup> MARGADANT S., Guillermo Floris. Op. Cit., p. 142.

<sup>19</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit., p. 52.

vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la constitución.

**Artículo 46.** No podrán funcionar a un tiempo en las enunciadas corporaciones dos o más parientes, que lo sean en primer grado, extendiéndose la prohibición a los secretarios y aún a los fiscales del Supremo Tribunal de Justicia.

Es de resaltarse que los numerales transcritos, hacen referencia a los tres poderes a que alude el artículo 44, el Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia, dicho artículo es relacionado con el 139 que reitera la prohibición de parientes pero únicamente en el Supremo Gobierno.

El artículo 103, estipulaba que al Supremo Congreso, le pertenecía exclusivamente, el elegir los individuos del Supremo Gobierno, los del Supremo Tribunal de Justicia, los del de residencia, los secretarios de estas corporaciones y los fiscales de la segunda.

Asimismo, el artículo 162, establecía que al Supremo Gobierno, le correspondía proveer los empleos políticos, militares y de hacienda, excepto los que se han reservado al Supremo Congreso, constituyendo consigo un antecedente remoto de la facultad de nombramiento otorgada al poder ejecutivo.

Ahora bien, el artículo 120 contemplaba como facultad del Supremo Congreso el juicio de responsabilidad de los servidores públicos al señalar que le correspondía: “Hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo Congreso y de los funcionarios de las demás corporaciones, bajo la forma que explica este decreto”.

Lo anterior ya que el artículo 145, decía: “Los secretarios serán responsables en su persona de los decretos, órdenes y demás que autoricen contra el tenor de este decreto o contra las leyes mandadas observar y que en adelante se promulguen.”

En esa tesitura, los artículos 146 al 150 y 212 al 231 preveían el juicio de residencia y su tribunal, lo cual en la actualidad se traduce en la esfera administrativa en el procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y la Secretaría de la Función Pública, ya que entre otras cosas se estipulaba lo siguiente:

**Artículo 146.** Para hacer efectiva esta responsabilidad, decretará ante todas las cosas el congreso, con noticia justificada de la trasgresión, que ha lugar a la formación de la causa.

**Artículo 147.** Dado este decreto, quedará suspenso el secretario, y el Congreso remitirá todos los documentos que hubiere al Supremo Tribunal de Justicia, quien formará la causa, la sustanciará y sentenciará conforme a las leyes.

**Artículo 148.** En los asuntos reservados que se ofrezcan al Superior Gobierno, arreglara el modo de corresponderse con el Congreso, avisándole por medio de alguno de sus individuos o secretarios; y cuando juzgare conveniente pasar al Palacio del congreso, se le comunicará exponiendo si la concurrencia ha de ser pública o secreta.

**Artículo 149.** Los secretarios se sujetaran indispensablemente al juicio de residencia y a cualquier otro que en el tiempo de su ministerio se promueva legítimamente ante el Supremo Tribunal de Justicia.

**Artículo 150.** Los individuos del Gobierno se sujetaran, asimismo al juicio de residencia; pero en el tiempo de su administración solamente podrán ser acusados por delitos que manifiesta el artículo 59 y por la infracción 166.

Los delitos a que se refiere al artículo citado con antelación, son los de Herejía, Apostasía<sup>20</sup> y de Estado como las infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

**Artículo 224.** El Tribunal de residencia conocerá privativamente de las causas, de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia..

De igual forma el Decreto para la Libertad de la América Mexicana, contemplaba causas de suspensión de la relación de trabajo de los servidores públicos, por la comisión de conductas desapegadas a los deberes que como prestador del servicio público tenían encomendadas, tal es así que el artículo 164 otorgaba al Supremo Gobierno la siguiente atribución:

**Artículo 164.** Suspender con causa justificada a los empleados a quienes nombre, con calidad de remitir lo actuado dentro del término de cuarenta y ocho horas al tribunal competente. Suspender también a los empleados que nombre el Congreso, cuando haya contra éstos sospechas vehementes de infidencia, remitiendo los documentos que hubiere al mismo Congreso dentro de veinticuatro horas, para que declare si ha o no lugar a la formación de la causa.

Una vez manifestado lo anterior respecto de la regulación de las relaciones de los servidores públicos de índole laboral, en cuanto a su nombramiento y régimen de control de legalidad de los procederes de los mismos, me referiré a lo que en la especie nos interesa, es decir la destitución de los servidores públicos.

En el Decreto para la Libertad de la América Mexicana, a diferencia de lo hoy dispuesto, a rango constitucional se prohibía la destitución de los servidores públicos

---

<sup>20</sup> Abandono público de una religión o doctrina.

aplicada por el Supremo Gobierno, ya que el artículo 167 vedaba al mismo la facultad de deponer a los empleados públicos.

**Artículo 167.** Deponer a los empleados públicos, ni conocer en negocio alguno judicial: avocarse causas pendientes o ejecutoriadas, ni ordenar que se abran nuevos juicios.

Lo anterior toda vez que ésta era una facultad exclusiva del Supremo Tribunal de Justicia, que se establecía en el artículo 198, así lo señala Godolfino Juárez al señalar lo siguiente:

*“Es importante resaltar el contenido del Artículo 196, relativo a las funciones del supremo tribunal de Justicia, porque pone en claro las dos competencias establecidas por el Decreto para la Libertad de la América Mexicana para substanciar los juicios de responsabilidad: “Conocer en las causas para cuya formación deba preceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso: en las demás de los generales de división y secretarios del Supremo Gobierno: en las de los secretarios y fiscales del mismo Supremo Tribunal: en las de intendente general de Hacienda, de sus ministros, fiscal y asesor: en las de residencia de todo empleado público, a excepción de las que pertenecen al tribunal de este nombre.” Otra facultad importante de este Supremo Tribunal relacionada con las responsabilidades era la prescrita en el Artículo 198: “Fallar o confirmar las sentencias de deposición de los empleados públicos sujetos a este tribunal: aprobar o revocar las sentencias de muerte y destierro que pronuncien los tribunales subalternos, exceptuando las que han de ejecutarse en los prisioneros de guerra y otros delincuentes de Estado cuyas*

*ejecuciones deberán conformarse a las leyes y reglamentos que se dicten separadamente”.*<sup>21</sup>

Ello evidencia que en los albores del siglo XIX, la institución de la destitución de los servidores públicos era diferente en cuanto a procedimiento y autoridad encargada para aplicarla, pero sin embargo confirma la hipótesis planteada en la presente tesis ya que al no preverse procedimientos laborales, ni existir modificación sustancial en cuanto a las causa de dicha sanción, que en la especie le otorgan la naturaleza, de ninguna manera puede considerarse como laboral la sanción que basada en contravenciones a ordenamientos regulatorios de la función pública, se le impone a un sujeto, independientemente de que el mismo se encuentre vinculado con el Estado al prestarle su servicio personal y subordinado, ya que la afectación no la recibe el Estado como patrón sino los ciudadanos al recibir un deficiente servicio público, lo cual es materia del Derecho Administrativo.

### **1.3.2.- Constitución de 1824.**

El Acta Constitutiva de la Federación fue aprobada por el segundo Congreso Constituyente el 31 de enero de 1824, con este hecho, los legisladores sientan las bases para la discusión constitucional.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 tenía además como antecedentes: los Elementos Constitucionales (1811) de la Junta de Zitácuaro, la declaración de los Sentimientos de la Nación de 1913 y el Decreto Constitucional para la América de 1814, mejor conocido bajo el nombre de Constitución de Apatzingán, los dos últimos emanados del Supremo Congreso Nacional de América, Congreso de Anáhuac o de Chilpancingo, y del Acta de Declaración de la Independencia y Soberanía de México del 6 de noviembre de 1813.

---

<sup>21</sup> JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales*. 1ª Edición, Porrúa, México, 2002, p.p. 15 y 16.

El constituyente tuvo dos preocupaciones fundamentales a saber, por una parte, la necesidad de organizar funcionalmente un Estado federado; y por la otra mantener el precepto de la soberanía popular que permitiera el mantenimiento de una república representativa, con división de poderes, en donde el pueblo fuera siempre el supremo elector. La Constitución resuelve no solo el debate entre centralistas y federalistas, sino que define el establecimiento de una República con un Poder Legislativo fuerte, y un Ejecutivo débil, sin ser propiamente una República Parlamentaria.

El 4 de octubre de 1824, una vez que el Constituyente aprobó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, alrededor de las dos de la tarde, con el repique de campas, y disparos de salvas de artillería en las baterías de la Capital, se anunció dicho acontecimiento. La constitución de 1824 es un documento fuertemente ideológico, típico de los liberales de la época, lejos del pragmatismo de la legislación anglosajona, sin embargo se inspira de manera importante en el modelo de federalismo norteamericano. Este incipiente federalismo tomaba como antecedente la división política colonial.

La constitución de 1824 consuma para siempre la libertad e independencia de México; mantiene su pertenencia absoluta al catolicismo apostólico y romano; adopta un gobierno del tipo de república representativa popular federal; reconoce como parte de la federación a 19 Estados y 4 territorios; divide el supremo poder en legislativo, ejecutivo y judicial, los organiza de manera amplia y detallada; deposita el poder legislativo en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores; otorga una mayor importancia al poder legislativo, en ese sentido, en el título tercero denominado “Del Poder Legislativo”, que se componía de siete secciones y 76 artículos; establece el gobierno particular de los Estados libres y soberanos, igualmente dividido en legislativo, ejecutivo y judicial; y define las restricciones de los poderes de los Estados.

La Constitución de 1824, contemplaba en el artículo 110, las facultades del Presidente de la República, entre las cuales se encontraban respecto de los trabajadores al servicio del Ejecutivo Federal, las siguientes:

En la fracción III, la de nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho.

En la fracción IV, nombrar a los jefes de las oficinas generales de Hacienda, los de las Comisarías Generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del Senado y en recesos del Consejo de Gobierno.

En la fracción VII, nombrar a los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa, y de las oficinas de la Federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes.

Lo anterior, implica el otorgamiento al Ejecutivo Federal de una facultad para originar una relación de Derecho Público creadora de la burocracia, que encuentra razonamiento lógico en que esa designación recae en aquellos funcionarios que se estiman son los colaboradores directos inmediatos del Jefe del Ejecutivo, por lo que él es el responsable político y administrativo de dicha designación ya que no se encuentra sometido a ninguna limitación.

Asimismo, la fracción XX, contemplaba la facultad de suspender de los empleos hasta por tres meses y privar hasta por la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación infractores de las ordenes o decretos; y en los casos que se creyera, debía tomarse causa a tales empleados, pasando los antecedentes de la materia al Tribunal respectivo.

Como puede verse, esa facultad sancionadora de los servidores públicos, en la Constitución de 1824, comienza a dar un giro en cuanto a competencia, ya que el ejecutivo ahora puede sancionar, e incluso afectar los derechos laborales de los empleados públicos privándolos de la mitad de su sueldo, sin necesidad de juicio previo ante tribunales del trabajo, esto porque como se ha mencionado, el origen de la sanción

recae en incumplimiento a legislación que por el ejercicio de su encargo, los trabajadores al servicio del Estado están obligados a observar, teniendo de nuevo un carácter administrativo y no laboral la sanción.

Lo anterior se robustece con lo manifestado por Andres Serra Rojas, al apuntar sobre la responsabilidad indirecta o culposa del Estado, lo siguiente:

*“Los funcionarios públicos pueden actuar indebidamente y causar perjuicio a los particulares, que tienen el derecho de exigir al Estado se les cubra la indemnización que corresponda por lo daños y perjuicios que han sufrido, ya que hoy la doctrina y la legislación van abandonando la idea de una responsabilidad indirecta. No es una relación jurídica de representación la que liga a la administración pública con sus funcionarios. No son estos unos extraños a la administración, sino que forman parte de la misma como órganos. La doctrina orgánica ha prestado una ayuda inapreciable en este aspecto. La corporación es una persona colectiva real, capaz no sólo de derechos, sino también de voluntad y de acción. El querer y el obrar de una corporación aparecen como una actividad vital de una persona inmanente a la comunidad, que sólo se manifiesta efectivamente en el campo de derecho mediante la actuación del órgano externo llamado a ello por el derecho. En el caso de que esto ocurra, es la persona colectiva misma la que quiere y obra mediante órganos”.*<sup>22</sup>

Asimismo, en materia burocrática, en 1828 se expidió una circular con reglas para cubrir vacantes y en el mismo año se otorgó pensión a los trabajadores de la Casa de Moneda, trayendo consigo uno de los primeros antecedentes del régimen de seguridad social de los trabajadores al servicio de Estado. Al año siguiente se promulgó una ley

---

<sup>22</sup> SERRA ROJA, Andrés. *Derecho Administrativo*, Segundo Curso, 17ª edición, Porrúa, México, 1996, Pág. 866.

para que se trabajara en la oficinas públicas, todos los días, menos los días de fiesta nacional.

Por lo que respecta a la tercera década del siglo XIX, esta fue muy prolífica en la materia del derecho burocrático, ya que fueron dictadas leyes sobre descuentos de sueldos, viáticos a familias de diputados, pensiones a empleados diplomáticos y regulación del sueldo del Presidente de la República, del Presidente Interino, del Consejo de secretarios del despacho, los consejeros, senadores y diputados.

Ahora bien la Constitución de 1824, hizo del Poder Legislativo el órgano regidor del sistema de responsabilidades, al establecer en el artículo 164 que el Congreso proveería, mediante la expedición de las leyes y decretos, la eficacia de la responsabilidad de los que quebrantaran la constitución o el acta constitutiva.

Por lo que en su artículo 38 señalaba los sujetos y la materia de su responsabilidad de la siguiente manera:

a) El Presidente de la República, por delitos de traición contra la independencia o la forma de gobierno y por impedir las elecciones federales o la toma de posesión de los elegidos en las fechas constitucionales o el ejercicio de las funciones del Congreso.

b) Los integrantes de la Corte Suprema de Justicia y los secretarios de despacho, por cualquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de sus encargos.

c) Los Gobernadores de los estados, por violaciones a la constitución y a las leyes federales o actos contrarios a ellas, como desobedecer las órdenes constitucionales y legales del presidente de la República y publicar leyes de sus estados que contravinieran lo dispuesto en la constitución y leyes federales.

Mientras que el procedimiento se contemplaba en el artículo 40, al establecerse que tanto la cámara de diputados como la de senadores, ante la cual se haya hecho la

acusación, podían constituirse en gran jurado para conocer de estas acusaciones y determinar, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, si había o no lugar a la formación de causa; si había lugar, se suspendía de sus funciones al acusado y se remitía el expediente al tribunal competente.

De igual forma también eran sujetos de responsabilidad el vicepresidente y los diputados y senadores federales, a los que se refieren los artículos 39, 43 y 44 de la Constitución de 1824.

Un caso singular, era que el presidente no podía ser acusado durante el tiempo de su magistratura, sino por los delitos cometidos durante su encargo y solo ante las cámaras, pero pasado un año no podía ser acusado por ningún delito, además que la constitución señalaba que los secretarios del despacho eran responsables de los actos del presidente, contrarios a la constitución, a las leyes federales y a las constituciones y leyes locales de los estados, que éstos autorizaban con su firma, ya que sin este requisitos los actos presidenciales carecían de validez y por tanto, no debían ser obedecidos, ello denota a todas luces los indicios del presidencialismo en su máxima expresión, ya que era una forma de expiación de culpas presidenciales, trasladando consigo la responsabilidad a los secretarios de Estado quienes se encontraban en realidad ante el dilema moral de hacer cumplir la constitución o perder su empleo, ya que si recordamos, el Presidente de la República tiene amplia facultad para la designación de los secretarios de despacho.

Lo anterior se relaciona con el artículo 163, que se refiere a la obligación de todo funcionario a prestar juramento de guardar la constitución y el acta constitutiva, con lo cual aceptaban estar sometidos a la ley y que sus actos debían estar ceñidos a ella, esto significaba reconocer la existencia del Estado de Derecho.

Al respecto cabe mencionar lo que Emilio Rabasa, comenta en relación al artículo 128 de la actual constitución que obliga a todo funcionario público, sin excepción a que

antes de tomar posesión de su encargo preste la promesa de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, diciendo lo siguiente:

*“México constituye un Estado de derecho; por eso gobernantes y gobernados están obligados a respetar el orden jurídico que los rige, cuya ley básica es la Constitución federal. El funcionario público sólo puede actuar apoyándose en una disposición legal, ya que tiene limitada su actuación por las reglas jurídicas, a las que debe singular obediencia. De ahí, que al tomar posesión de sus cargos todo funcionario del Estado tiene el deber de protestar guardar la Constitución –ley suprema- y las demás disposiciones que de ella emanen. Este acto, del mas alto contenido cívico, sustituyó a la ceremonia del juramento, la cual tenía como base fórmulas de tipo religioso, que aun fueron utilizadas en México en la jura de la Constitución de 1857.”<sup>23</sup>*

### **1.3.3.- Bases Constitucionales de 1835 y las Siete Leyes Constitucionales de 1836.**

En el Congreso establecido el 4 de enero de 1835 después de algunos meses, se declaró, el tercer Congreso Constituyente; mismo que primeramente produjo las Bases para la nueva Constitución (23 de Octubre de 1835) en la cual en su artículo 11 se establecían reglas respecto de los trabajadores o empleados al servicio des Estado.

**Artículo 11.** Los funcionarios de dichos poderes en los Departamentos, y sus agentes inmediatos, serán precisamente ciudadanos mexicanos naturales o vecinos de los mismos

---

<sup>23</sup> RABASA, Emilio O. *Mexicano: ésta es tu Constitución*, 8ª edición, Miguel Angel Porrúa e Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México 1993, Pág. 340.

Departamentos. La ley constitucional dirá las demás calidades y la intervención que han de tener en el ejecutivo general y los gobiernos de los Departamentos en el nombramiento de los empleados de ellos.

Asimismo, del 15 de Diciembre de 1835, al 6 de Diciembre de 1836 se elaboraron las Siete Leyes Constitucionales, que además de contener importantes “derechos del hombre”, establecen los principios centralistas, plutocráticos (ingreso mínimo para poder fungir como ciudadano) y de tolerancia religiosa, creando además el Supremo Poder Conservador, o sea, una comisión de cinco personas que debían guardar la constitución y sostener el equilibrio constitucional entre los poderes; comisión sólo responsable ante Dios y la opinión pública, las principales facultades de este Supremo Poder eran:

- A. Decidir sobre la nulidad de leyes o derechos anticonstitucionales si lo pide el poder ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia o cuando menos 18 miembros del poder legislativo.
- B. Decidir sobre la nulidad de actos anticonstitucionales del poder ejecutivo, a petición del poder legislativo o de la Suprema Corte.
- C. Decidir sobre la nulidad de actos de la Suprema Corte, “nacidos en usurpación”, a petición de uno de los otros poderes. Así, en forma muy imperfecta, se cumplía con una fracción de la enorme tarea, poco después asumida por el juicio de Amparo”<sup>24</sup>.

Ahora bien, respecto del sistema de responsabilidades, las Bases Constitucionales introdujeron un novedoso mecanismo de control sobre la administración pública.

**Artículo 14.** Una ley sistematizará la hacienda pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón, organizará el tribunal

---

<sup>24</sup> MARGADANT S, Guillermo Floris. Op. Cit. p. 154.

de revisión de cuentas, y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa de este ramo.

Con este precepto se innovaría en la administración pública el sistema de rendición de cuentas, sistema que jamás se dejó de lado y que subsiste hasta nuestros días en las responsabilidades de los servidores públicos, con las instituciones de la Secretaría de la Función Pública, la Contaduría Mayor de Hacienda y el Consejo de la Judicatura Federal.

De igual forma se enfatizaba el control de un renglón particularmente sensible para la comisión de actos irregulares que obligan a responder por ellos.

Este artículo de las bases Constitucionales está íntimamente relacionado con el 52 de la Tercera Ley Constitucional que contemplaba la creación de una comisión inspectora para vigilar el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de Hacienda.

Este instrumento de control externo a los poderes ejecutivo y judicial y las autoridades departamentales, sobre los presupuestos y gastos, con el tiempo se convertiría en un importante medio del legislativo para fiscalizar e investigar las actividades de la administración pública y la detección de desviaciones e irregularidades constitutivas de responsabilidad.

En esos artículos el legislador reconocía la materia hacendaria como de alto riesgo muy proclive a la corrupción, por lo que el sistema de responsabilidades tiene como una de sus principales causas los actos irregulares, casi siempre de carácter patrimonialista y abusivo de la autoridad conferida, fenómeno conocido como corrupción.

Lo anterior evidencia que como se plantea a lo largo de la presente tesis, el retardo en la aplicación de las sanciones administrativas por procedimientos ventilados ante tribunales materialmente incompetentes como lo son los laborales, ocasionan una

problemática social y jurídica que se ve relegada en el aumento de la corrupción, el descrédito de las instituciones publicas y la impunidad de los servidores públicos ineficientes.

En cuanto a las siete leyes, la Tercera es importante para el sistema de responsabilidades de México, ya que en su artículo 47 a 50, 52 y 56, fracción III, se contiene toda la normatividad en materia de responsabilidades.

Específicamente señalan que el presidente, los senadores, los ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, los secretarios del despacho, los consejeros y los gobernadores no podrían ser acusados por delitos comunes más que ante la cámara de diputados, y si el acusado era diputado, o el Congreso estuviera en receso, ante el senado, lo anterior con las salvedades siguientes:

a) El presidente, desde el día de su nombramiento y hasta un año después de terminada su presidencia.

b) Los senadores, desde el día de su elección hasta dos meses después de terminar su encargo.

Por lo que se refiere a los delitos oficiales, la cámara de diputados, ante la que se presentaban las acusaciones, declaraba si o no ha lugar a la formación de la causa y de ser positiva, nombraba a dos de sus miembros para sostener la acusación en el senado el cual dictaba la sentencia.

Lo importante en la especie, era el sentido de la resolución y sus efectos, ya que si el senado al substanciar la causa y oídos los acusados y testigos, determinaba ha lugar, sentenciaba con la destitución de cargo o empleo o inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro, ello implica que en este ordenamiento jurídico aparece como sanción a los servidores públicos, la destitución por violación o infracciones a la diversa

normatividad, mediante un juicio especial, similar al antes referido juicio de residencia, totalmente ajeno a la condición de trabajadores que guardaba el servidor público con el Estado, ya que reiterando, el origen de la sanción no se basa en conductas ilícitas en perjuicio del patrón, sino procederes que vulneran el derecho de todos los gobernados a la prestación de un servicio público confiable y eficiente.

Asimismo si el acusado se hacia acreedor a otras penas, cuya imposición estuviera prohibida al senado, el expediente se remitía al tribunal competente, si la cámara de diputados encontraba elementos para la formación de la causa de delitos comunes, los acusados eran puestos a disposición del tribunal competente, con la salvedad del presidente, pues entonces se requería la confirmación del senado.

Pero no solamente la Tercera de las Siete leyes hacia referencia a la responsabilidades de quienes tenían depositado el ejercicio de la función pública, la Cuarta Ley en sus artículos 2, 18, 19, 26, 31 y 32, la Quinta Ley en sus artículos 12, 13, 22, 37 y 38 y la Sexta Ley en la fracción III, de su artículo 15, contienen disposiciones aplicables a los poderes ejecutivo y judicial, así como a los departamentos relacionados.

Singular atención me causa la fracción I del artículo 12 de la Quinta Ley que dispone que a la Corte Suprema de Justicia le corresponde conocer de los negocios civiles y de las causas criminales que se muevan contra los miembros del Supremo Poder Conservador, aunque respecto de estas últimas deberá existir previa declaración del Congreso general de que ha lugar la formación de la causa, que se concluirá ante la Corte.

Lo anterior, ya que el Supremo Poder Conservador era una comisión de cinco personas que deben guardar la constitución y sostener el equilibrio constitucional entre los poderes; comisión sólo responsable ante Dios y la opinión pública<sup>25</sup> ello implicaba una situación superior, respecto de los otros tres poderes, lo cual era una situación

---

<sup>25</sup> MARGADANT, Guillermo Floris. Op. Cit. Pág. 154.

evidentemente aberrante, ya que se convertía en un órgano omnipotente. Pero gracias a esta facultad de la Corte dicho órgano estaba sujeto al régimen de responsabilidades que hace que se conserve el Estado de derecho que en todo momento debe imperar en nuestro país.

#### **1.3.4.- Bases Orgánicas de 1843.**

Desde 1839, Santa Anna maniobró para introducir reformas a la Constitución, no obstante de la prohibición dispuesta por la Séptima ley, para ello se auxilió de Supremo Poder conservador, el cual el 9 de diciembre de 1839, emitió su autorización al dictaminar en su parte resolutive lo siguiente:

*“El Supremo Poder Conservador ha venido en declarar y declara que es voluntad de la nación, el presente estado de cosas, que sin espera el tiempo que ordena y que prefija la constitución para la reforma a ella, se pueda proceder a las que se estimen convenientes; especialmente a las relativas al arreglo de la hacienda, a la administración de justicia y a la subsistencia de los departamentos y autoridades respectiva: pero con las dos calidades siguientes: 1ª Que en las que se intenten se ha de proceder por las vías del modo, y con total arreglo de lo que prescribe la 7ª ley constitucional; 2ª Que se respetarán y guardarán como hasta aquí, invariablemente, estas bases cardinales de la actual constitución: libertad e independencia de la patria, su religión, el sistema de gobierno representativo popular; la división de poderes que reconoce la misma constitución sin perjuicio de ampliar o restringir sus facultades según se creyere oportuno, y la libertad política de la imprenta.”*

Este dictamen abría las puertas a la reforma y es la base legal de los intentos de reforma previos a la expedición de las Bases Orgánicas, y de estas mismas.

Ello obedecía no solamente a la ambición del gobernante sino también a los diversos grupos de presión tales como el clero, comerciantes, industriales, terratenientes, militares, mineros e incluso lo burócratas, tal es así que Margadant al referirse a ese grupo de presión señala:

*“Como ultimo grupo de presión encontramos a los burócratas, de número excesivo, producto del afán de cada nuevo gobierno de dar algún empleo a sus adictos, en recompensa de la fidelidad demostrada. El amargo comentario de J.M.L. Mora sobre esta clase, demuestra que el cohecho y el soborno en México no son un fenómeno que surgió a raíz de la Segunda Guerra Mundial o, como algunos incluso afirman, de la llegada de comerciantes españoles y judíos durante la década de 1830.”<sup>26</sup>*

Las bases orgánicas son el producto de los notables que dispuestos a escuchar las sugerencias de los hombres poderosos, realizan un documento fuertemente centralista y tendiente a la creación de un poder ejecutivo poderoso y exento de responsabilidades, ya que se aparta del sistema de responsabilidades incluido en las constituciones precedentes, en las que entre otras cosas, se cuidaba evitar el conflicto de intereses entre los órganos juzgadores y los individuos a juzgar a fin de dotar de objetividad al juicio.

En el artículo 78 se establece que las dos Cámaras reunidas formaran jurado para el efecto de declarar si ha lugar o no a la formación de causa, en las acusaciones contra el Presidente de la República por los delitos que se especifican en el artículo 90.

Cabe apuntar que el artículo 90 sólo establece dos delitos oficiales los cuales son traición contra la independencia nacional y contra la forma de gobierno, siendo

---

<sup>26</sup> Ibidem, p. 169.

verdaderamente importante que el presidente no podía ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, como tampoco podía ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber dejado su cargo.

Respecto del sistema de responsabilidades, se mantiene el sistema de control mediante la Contaduría Mayor de Hacienda y la vigilancia que de ésta hace la Cámara de diputados por una comisión ex profeso. El nombramiento de los empleados de la Contaduría lo hará la Cámara, sin embargo los despachos de los empleados serán expedidos por el Presidente de la República.

Por ello las Bases Orgánicas son la culminación de un proceso concentrador del poder que no se agota en la centralización como sistema de organización política iniciado al término de la vigencia de la Constitución de 1824, sino que ahora se trata del avasallamiento de los otros poderes por el ejecutivo. El Supremo Poder Conservador desapareció, pero muchas de sus funciones, calladamente se transfirieron a la Presidencia de la República.<sup>27</sup>

### **1.3.5.- Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.**

La Acta Constitutiva y de Reformas fue sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847 y promulgada el 21 del mismo año, en su artículo 12 señalaba lo siguiente:

**Artículo 12.** Corresponde exclusivamente a la Cámara de diputados erigirse en Gran Jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si ha lugar o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la constitución o las leyes conceden ese fuero.

---

<sup>27</sup> JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. Op. Cit. p.p. 32 y 33.

Ello implicaba el otorgamiento de un privilegio a los altos funcionarios, consistente en una declaración de procedencia, tomando en consideración sus cargos, pero sin embargo solo ellos eran sujetos de responsabilidad.

Ahora bien el siguiente artículo prescribía lo que a continuación me permito transcribir:

*“Declarado que ha lugar a la formación de causa, cuando el delito fuere común, pasará el expediente a la Suprema Corte; si fuere de oficio, el Senado se erigirá en Jurado de Sentencia, y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable. Para esta declaración se necesita el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes, y hecha que sea, la Suprema Corte designará la pena, según lo que prevenga la ley”.*

Este artículo hace una precisa distinción de las responsabilidades derivadas de delitos comunes y de oficio. Determina claramente las competencias del senado y de la Suprema Corte.<sup>28</sup>

Sin embargo, y aunque esta acta en cuanto a extensión de contenido es corta, contando con tan solo 30 artículos, 5 de ellos hacen alusión a responsabilidades de servidores públicos, tal es el caso de los artículos 16, 17 y 21.

**Artículo 16.** El presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo; y aun de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan, no éste autorizado por la firma del Secretario responsable.

---

<sup>28</sup> Ibidem. Pág. 36.

**Artículo 17.** Los Secretarios del despacho responden de todas las infracciones de ley que cometan, ora consistan en actos de comisión, o sean de pura omisión.

**Artículo 21.** Los Poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan solo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción.

Este último precepto, establece y reconoce la necesidad del Estado de Derecho que en todo momento debe regir las acciones de los funcionarios públicos, tal y como señala Rabasa al referirse a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos declarando que estas ocurren:

*“Cuando en el ejercicio de su cargo procedan sin apoyo en la ley o contraviniendo sus preceptos, o sea, cuando sus actos u omisiones carezcan de legalidad, pues en nuestro régimen todo acto gubernamental tiene apoyo en una disposición legislativa; obren contra el recto cumplimiento del deber, es decir, violen la honradez a que están obligados al desempeñar el empleo, cargo o comisión; actúen sin la lealtad debida al trabajo que desempeñen o lo realicen sin la eficacia e imparcialidad que están obligados a guardar. Estos actos u omisiones no son tan graves como para constituir un delito ni tan serios como para ser materia del juicio político.”<sup>29</sup>*

Por lo antes expuesto es que autores como Godolfino Juárez, señala lo siguiente:

*“Esta Acta Constitutiva y de Reformas es un texto moderno, innovador y renovador de la legislación nacional. Las dolorosas*

---

<sup>29</sup> RABASA, Emilio. Op. Cit. p.p. 280 y 281.

*circunstancias por las que atravesaba el país, y las ya vividas, representaron una experiencia aleccionadora que los hombres como Otero supieron aprovechar y verter en una Constitución enriquecida y enriquecedora. Su claridad y precisión en los temas que aborda, y en especial la materia de responsabilidades, permitieron que muchos de ellos se convirtieran, sin duda, en antecedentes ciertos de las constituciones de 1857 y 1917.”<sup>30</sup>*

### **1.3.6.- La Constitución Política de la República Mexicana de 1857.**

Para María del Refugio González<sup>31</sup>, esta Constitución es uno de los textos capitales del constitucionalismo mexicano. Su contenido significa la ruptura con el pasado en sus manifestaciones más importantes: el poder económico y político de la Iglesia y la desaparición de los fueros y privilegios, militar y eclesiástico.

Lo anterior ya que en el seno del constituyente de 1856 y 1857 se registraron las más brillantes sesiones de la historia parlamentaria mexicana., la participación de los hombres más significativos del llamado partido liberal permitió que se plasmaran en el texto de la Constitución de 1857 los principios básicos del liberalismo Político y Económico, aunque no todos llevados a sus últimas consecuencias por la tesonera actitud de los conservadores y los liberales moderados, que impidieron la realización plena del ideario liberal.

Por lo que respecta al tema que abordamos en la presente tesis, y respecto a uno de los medios de iniciación de la función, publica, subsistió como hasta nuestros días, la facultad presidencial de nombramiento de los altos funcionarios públicos, tal es así que el artículo 85 en su segunda fracción, al establecer facultades y obligaciones del Presidente de la República, ordenaba lo siguiente:

---

<sup>30</sup> JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. Op. Cit. p.p. 37 y 38.

<sup>31</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, Op. Cit. Pág. 666.

**II.** Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes."

También en esta materia, en año de 1857 fue expedida una circular del ministerio de relaciones sobre pensiones a los empleados del cuerpo diplomático.

Las circunstancias en que la Constitución Política de 1857 se elabora, dictan en mucho el sentido y alcance jurídico de la misma, ello porque después de la presidencia de Peña y Peña el congreso eligió, el 30 de mayo de 1848, como nuevo presidente de México a Don José Joaquín de Herrera, mismo que tomó posesión del cargo el 3 de junio de 1848.

En aquellos tiempos, y como ahora, la pobreza era generalizada entre la población y solo se condensaba la riqueza en pocas manos, incluso el Erario Público, la padecía, ello gracias a la inestabilidad y despilfarro de los gobiernos del México independiente.

En los comienzos del México libre, el país ocurrió a los empréstitos, firmando o realizando acuerdos internacionales leoninos o desventajosas para nuestro país, y Herrera no podía quedarse atrás. Por este motivo y a efecto de sustituirlo se presentaron las candidaturas de Mariano Arista, Luis de la Rosa, Nicolás Bravo, Gómez Pedraza, Juan N. Almonte y Santa Anna.

El triunfador de la contienda política, resultó ser Mariano Arista, asumiendo el cargo el 15 de enero de 1851. encontrando a su llegada al poder, un país convulsionado por levantamientos en diversas regiones, ello gracias a las pretensiones de los Estados Unidos sobre Tehuantepec, la invasión de Sonora, lo cual fue entre otros, elementos que complicaron la presidencia.

Esta situación tan débil, se agravó con el movimiento revolucionario del Plan de Guadalajara, en el que se reclamaba el desconocimiento de Arista para que Santa Anna lo sustituyera, por lo que Arista el 6 de enero de 1853 presentó su renuncia al cargo. Ello ocasionó que el entonces presidente de la Suprema Corte, Juan B. Ceballos, por ministerio de ley, asumiera la presidencia por un lapso de un mes, pues después se presentó el interinato de Lombardini en el periodo correspondiente al 7 de febrero al 20 de abril. La renuncia aludida abrió de nuevo la posibilidad a la dictadura santaanista que se prolongó hasta el 5 de agosto de 1855.

La relación entre los pronunciados y Santa Anna era por demás evidente, ya que se habían encontrado con él en Turbaco, Colombia, lugar de su destierro. Esta dictadura se caracterizó por "el irracionalismo en la cosa pública. En el breve período de 1853 a 1855, se decidió una fase de la historia de México y se abrió la oportunidad para el advenimiento de la Constitución de 1857 y de las Leyes de Reforma".

El Presidente Juan N. Alvarez, que venía del triunfante Plan de Ayutla, expidió la convocatoria para elegir a los integrantes del Congreso Constituyente de 1856-1857 que se reuniría, en Dolores Hidalgo el 14 de febrero de 1856.

Sin embargo el Presidente Comonfort modificó esas bases de la convocatoria al señalar que el congreso se reuniría en la ciudad de México e iniciaría sus sesiones el mismo día. Por lo que la Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1857; siendo que estaba próxima la Guerra de Tres Años, la accesión de Juárez a la Presidencia y las Leyes de Reforma.

En materia de responsabilidades de los servidores públicos, se aprovecharon las experiencias de las anteriores Constituciones, los constituyentes ordenaron los diversos preceptos sobre responsabilidades de los funcionarios, distinguieron éstas del juicio político y establecieron el Título Cuarto para esta materia.

Durante las discusiones de los constituyente, Ponciano Arriaga, fue uno de lo máximos expositores, ya que sobre el artículo 105 del proyecto de Constitución consideró el sometimiento de los funcionarios al Congreso, lo anterior al establecer que más que indecoroso el juicio político y de responsabilidad, era una oportunidad del servidor público, para defender sus derechos para justificar su honor:

*"En las repúblicas ni como ficción es admisible la inviolabilidad del jefe del Estado". El juicio político que se propone "se trata pura y simplemente del fallo de opinión, de si los funcionarios merecen o no la confianza pública...; y no merecer confianza, ni es delito, ni caso de responsabilidad. No es posible fijar los casos sujetos al juicio político, la vaguedad es indispensable, pero el artículo de ningún modo se refiere a los delitos comunes que quedan sometidos a los tribunales ordinarios".*

Ese Título IV se compone de seis numerales que corren de los artículos 103 al 108. En el 103 se define quienes son los sujetos de responsabilidad, tal y como ahora lo prevé el artículo 108 de la Constitución, solamente que aquí únicamente comprendía a los Diputados Federales, los individuos de la Suprema Corte, los Secretarios del Despacho, el Presidente de la República y los Gobernadores de los Estados.

Lo anterior fue reformado en 1874 al incorporarse a los Senadores y en 1904 al Vicepresidente y a los altos funcionarios públicos, pero dejando una laguna del derecho, ya que no se establecía quienes eran los que no se consideraban como funcionarios públicos ya que carecían de fuero.

Ahora bien, en cuanto a las ámbitos materiales por los que eran responsables los servidores públicos, los Diputados Federales, los individuos de la Suprema Corte, los Secretarios del Despacho, los senadores y los altos funcionarios públicos, por los delitos comunes que cometieran durante su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio del mismo.

Por lo que hacia a los Gobernadores y el Presidente de la República, por infracciones a la Constitución y a las leyes federales, pero haciendo la aclaración de que el Presidente y el Vicepresidente sólo podían ser acusados por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

**Artículo 103.** Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición á la patria, violación expresa de la Constitución, ataque á la libertad electoral y delitos graves del orden común.

La reforma del 13 de noviembre de 1874 agregó, el segundo párrafo que establecía:

"No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período que conforme a la ley se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá con respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el Art. 104 de la Constitución".

Por su parte, los artículos 104 y 105 constitucionales determinaban las autoridades competentes y el procedimiento cuando se trataba de delitos comunes y delitos oficiales. Las autoridades competentes eran el Congreso ya que en aquel entonces no había cámara de senadores, y los tribunales del orden común o la Suprema Corte si se trata de delitos oficiales.

**Artículo 104:** Si el delito fuere común, el Congreso erigido en gran jurado declarará, a mayoría de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

En el procedimiento para los delitos comunes, la Cámara de diputados actuaba como Gran jurado y por mayoría simple decidía si haya o no lugar a proceder contra el acusado, sin embargo en el procedimiento para los delitos oficiales, el jurado de acusación era el Congreso, quien declaraba por mayoría de votos si el acusado era o no culpable.

Respecto de las consecuencias que daba lugar el procedimiento antes citado, era el siguiente:

- a) Tratándose de delitos comunes, si no había elementos no se procedía en contra del servidor público, pero si había dichos elementos, se destituía o separaba de su encargo al funciones al acusado y se ponía a disposición de los tribunales ordinarios, que juzgaban conforme a la materia, ello constituía la sanción que por la encomienda de administrador público se le imponía, independientemente de la sanción penal que pudiera alcanzar, con lo que se evidencia la delimitación competencial entre la materia administrativa y la penal.

- b) En los delitos oficiales, si el acusado no resultaba culpable, este continuaba en su encargo, mientras que en caso contrario, se ponía a disposición de la Corte que era el jurado de sentencia, mismo que por mayoría de votos, y dando participación al reo, al fiscal y al acusador, determinará la sanción legal correspondiente, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106, se pronunciada la sentencia y de ser condenatoria no podía ser otorgado el indulto.

**Artículo 105:** De los delitos oficiales conocerán: el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de justicia como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere contraria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y, será puesto a disposición de la Suprema Corte de justicia. Esta, en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría de votos, la pena que la ley designe.

**Artículo 106:** Promulgada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.

Respecto del contenido del artículo 107 de la Constitución de 1857, establecía el término para exigir la responsabilidad de los delitos oficiales, previendo al igual que el actual primer párrafo del artículo 114 de la constitución de 1917, que se inicie durante el desempeño de las funciones del servidor o bien en el año siguiente al que dejó de p. estar sus servicios.

**Artículo 107:** La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.

Por lo que respecta al artículo 108, se establecía que en materia de demandas civiles no había fuero ni inmunidad para ningún funcionario, colocando en el plano de particular al mismo servidor públicos en sus actos cotidianos o en sus relaciones incluso paterno-filiales.

**Artículo 108:** En las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.

No obstante lo anterior, en 1870 se expide una ley del Congreso General sobre delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, que venía a reglamentar el articulado antes transcrito y explicado.

Pocos años después, en 1874 se introdujo en los artículos citados, las adecuaciones pertinentes en virtud del restablecimiento del senado.

Por ello señala Godolfino Juárez lo siguiente:

*“Este Título de la Constitución: De la responsabilidad de los funcionarios públicos, establece la situación de éstos frente a los delitos comunes y oficiales, pero, además, establece el nacimiento de la responsabilidad por faltas u omisiones. En materia de delitos comunes de que sean acusados los funcionarios, el Congreso simplemente declarará la procedencia de las acusaciones y, al suspender al funcionario de su cargo, retirará el fuero de que goza para permitir que los tribunales ordinarios estén en posibilidad de proceder contra el acusado y dictar la sentencia que proceda”<sup>32</sup>.*

Además, este autor señala que en dicho Título se especificaba como delitos oficiales sólo la infracción de la Constitución y leyes federales, la traición a la patria, la violación

---

<sup>32</sup> JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. Op. Cit. Pág. 43

expresa de la Constitución y el ataque a la libertad electoral. Mientras que no se preveía lo relativo a las faltas o incluso a las omisiones, siendo igualmente obscura la constitución para establecer lo que debía entenderse por delitos graves del orden común.

Por ello es que con la llamada Ley Juárez, del 22 de noviembre de 1855, por la que se suprimían los tribunales especiales de las diversas corporaciones que habían existido durante la época colonial y los fueros eclesiástico y militar en los negocios civiles, así como contemplaba las responsabilidades de los servidores públicos y con la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, o también llamada "Ley Díaz" de responsabilidades, aprobada por el congreso el 29 de mayo de 1896, y promulgada el 6 de junio de 1896 en la que se establecían algunas penas como la destitución del cargo y la inhabilitación y recompensas como la inamovilidad y el otorgamiento de ascensos, haciendo especial hincapié en la responsabilidad de los altos funcionarios.

Es decir, se puede observar que la figura jurídica estudiada en la presente tesis siempre ha sido contemplada por el marco normativo vigente en la historia de México, sin que la calidad de trabajador al servicio del Estado hubiera sido óbice para aplicarla a los servidores públicos ineficientes y que resultaban responsables por la comisión de algún ilícito.

En esa tesitura, la Ley Díaz puede considerarse como el primer antecedente en el siglo XX, de la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual constaba de seis capítulos, contemplaban lo siguiente:

En el primero se hacía referencia a los funcionarios sujetos de responsabilidad y al fuero.

En los capítulos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto se reglamentaba el procedimiento de responsabilidad, es decir dicha ley contemplaba tanto el aspecto sustantivo de la responsabilidad administrativa de aquellos que desempeñan la función pública, como el adjetivo.

Asimismo y respecto de la clase burócrata, en 1885 se expidió un decreto de gobierno que reglamentaba minuciosamente la expedición de despachos y nombramientos de empleados públicos, y en el mismo año se expidieron diversas circulares sobre descuentos de sueldos, licencias, impuestos sobre sueldos y registro de nombramientos. Excluyéndose de la contribución sobre sueldos a los viáticos de los funcionarios federales, pero gravándose el medio sueldo que se da en caso de enfermedad.

De igual forma, en 1890, una circular de la Tesorería determina que por fallecimiento de algún empleado puede firmar su viuda la nómina para percepción del sueldo y en 1911 fue elaborado el "Proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales", que intentaba asegurar derechos y dar estabilidad a los burócratas, más no llegó a ser aprobado.

Por ello, la Constitución del 57 y las dos leyes de responsabilidades que reglamentaron su Título Cuarto, significan un gran avance en esta materia en relación con lo que hasta entonces había venido ocurriendo. Se precisan los sujetos, las materias, los términos, las modalidades del procedimiento y se determina el código adjetivo en que se fundamentará el mismo. Muchos autores han visto en este título una atribución que otorga al Congreso un poder sustancial sobre los otros poderes pues "constituye su más importante función, en el juicio de responsabilidad política de los altos funcionarios"; por tal motivo, Carranza habrá de señalar en su Mensaje y Proyecto de Constitución que envió al constituyente el 1 de diciembre de 1916 lo siguiente:

*"El poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetado a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan la malas pasiones los*

*intereses bastardos... Encaminadas a lograr ese fin, se proponen varias reformas de las que, la principal, es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la federación, facultad que fue sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles a quienes manejaban como autómatas".<sup>33</sup>*

Como pudimos observar, durante los primeros años de vida independiente de nuestro país los hombres públicos tuvieron que estar más pendientes de guerras, tanto internas como externas, que de los problemas de la administración pública; por ello, hasta el triunfo republicano en 1867, se comenzó a ver como la administración pública empezó a desarrollarse, particularmente desde la segunda y más larga gestión del general Porfirio Díaz a partir de 1884, en que esa función administrativa alcanzó un auge nunca visto en México.

#### **1.4.- Época Contemporánea.**

La cultura de nuestro segundo siglo de vida independiente es un largo esfuerzo, en ocasiones polémico, de aprendizaje y formación.

Los hombres de pensamiento y los de acción tuvieron que organizar la administración del país mientras trataban, más que de encontrar acuerdos, de imponer el tipo de gobierno y las ideas políticas que cada fracción sostenía. Al mismo tiempo, los hombres de vocación cultural sintieron la urgencia de crear una cultura que expresara la nacionalidad apenas incipiente. Al final del periodo, intentaron acordar sus pasos a la marcha de la cultura contemporánea para ser hombres de su tiempo tanto como de su propia tierra.

---

<sup>33</sup> Ibidem. Pp. 45 y 46.

El cambio orgánico o violento, la transformación en todos los órdenes, políticos, sociales, económicos y culturales, está, pues, en la propia naturaleza del siglo XX y su dinámica es la que actualmente rige los grandes movimientos de nuestra época.

#### **1.4.1.- Constitución Política de 1917.**

Gran parte de lo que hoy vivimos respecto de nuestro sistema legal, es debido a la libertad de expresión y de aquellos que se atrevieron a hablar respecto de los desaciertos que experimentó México a principios del siglo pasado, tal es así que estando todavía el General Porfirio Díaz en el poder se incrementaron los diarios de oposición a la dictadura, cuyos titulares fueron severamente reprimidos y acallados mediante el exilio.<sup>34</sup>

Pero las anteriores circunstancias no fueron el único detonante, la situación, económica y política de fines del siglo XIX y la primera década del XX originó la Revolución Mexicana.

Los campesinos no eran dueños de las tierras que trabajaban y sufrían injusticias, puesto que los propietarios de las tierras, no sólo explotaban a estas, sino también explotaban a los trabajadores. Otro sector muy afectado era el de los obreros, los cuales carecían de derechos y tenían que padecer condiciones laborales desgastantes.

La desigualdad entre las clases sociales era cada vez más amplia. La Constitución de 1857 había dejado de aplicarse, por la dictadura de Porfirio Díaz, motivo por el cual el pueblo de México se decidió a volver a tomar las armas y cambiar su futuro, esto dio origen a la Revolución Mexicana.

---

<sup>34</sup> CFR. SOBERANES FERNANDEZ, Jose Luis. Op. Cit. Pág. 159.

Haremos un resumen de los hechos más importantes de la Revolución en las siguientes líneas.

Existía un descontento social contra el gobierno de Díaz, el cual aumentaba día con día, pero la gota que derramó el vaso fueron las elecciones de 1910, donde el dictador se reeligió y sobre todo el hecho de que quedara como vicepresidente Ramón Corral que significaba el triunfo de un grupo llamado los científicos.

El partido antirreeleccionista encontró a Francisco I. Madero, el cual era un hombre que defendería sus posturas hasta su muerte. El 5 de octubre de 1910 realizó el Plan de San Luis Potosí, que establecía el 20 de noviembre del mismo año, como la fecha en que iniciaría la Revolución, el 18, con Aquiles Serdán en Puebla, inició la revolución, el resto de los grupos se declararon en guerra en los días siguientes. Entre los jefes rebeldes que se lanzaron a la revolución en ese tiempo eran: Emiliano Zapata, Ambrosio y Rómulo Figueroa, y Manuel Asúnsulo, en Morelos; Salvador Escalante y Ramón Romero, en Michoacán y Jalisco; Gabriel Hernández en Hidalgo; el doctor Rafael Cepeda en San Luis Potosí; Pascual Orozco en Chihuahua; Luis Moya en Zacatecas y otros más. El 25 de mayo de 1911 el presidente Díaz presentó su renuncia y abandono el país.

Madero había triunfado, pero esto sólo representó la primera etapa de este movimiento armado. El lema utilizado por él "Sufragio Efectivo no Reelección" resumió las ideas que tenía Madero.

El tomó la presidencia de México, pero no duró mucho en el poder porque fue traicionado por Victoriano Huerta, muriendo asesinado junto con José María Pino Suárez.

El 19 de febrero de 1913 la legislatura de Coahuila y el gobernador del Estado, Venustiano Carranza, desconocieron al gobierno del traidor, y el pueblo volvió a acudir a las armas. Pretendían implantar en el país la vigencia de la Constitución de 1857, que

Huerta no respetaba, siendo el Plan de Guadalupe (12 de diciembre de 1914) el que reunió los propósitos de este movimiento armado.

La sociedad y el país fueron cambiando, motivo por el cual se pudo observar que la Constitución de 1857 era obsoleta. Ahora había que luchar por una nueva forma, de vida, una nueva constitución. Carranza cumplió con lo dispuesto en el Plan de Guadalupe y expidió leyes nacidas de los deseos de los revolucionarios: Municipio Libre, Divorcio, Ley Agraria, etc.

La Constitución de 1857 no se ajustaba a las nuevas reformas, así que se convocó a un Congreso Constituyente que reformara la Constitución y la pusiera al día, mismo que obedeció al decreto de Venustiano Carranza el 14 de septiembre de 1916.

Se iniciaron las juntas el 21 de noviembre de 1916 en donde se aprobaron las credenciales de los diputados, el 1º de diciembre se instaló en Querétaro el Congreso y se iniciaron las labores, más tarde el 31 de enero de 1917 terminó el Congreso con la redacción de la constitución.

Ahora bien, la constitución de 1917, así como la del 57, tuvo también juristas con opiniones contrarias a la legitimidad de la Constitución, tal es el caso de Jorge Vera Estañol, el cual la critica porque según él, la asamblea que la constituyó no estaba facultada de acuerdo con la Constitución de 1857, puesto que esa atribución le correspondía al Congreso Federal y a las Legislaturas de los Estados.

Sin embargo, Ignacio Burgoa<sup>35</sup>, hace refutaciones a la postura de Vera Estañol, diciendo lo siguiente:

*“Carranza restableció el orden perdido por el movimiento armado, gracia a la Constitución de 1917, la cual modifíco en algunos casos la imperante, esto lo realizo puesto que era ilógico que se restableciera*

---

<sup>35</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa. México. 1997. Pág. 340

*la antigua constitución sin modificación alguna, ya que al hacer eso se nulificarían las esperanzas y los motivos por los cuales se presentó la revolución de 1910”.*

Además elimina la crítica de Vera, referente a que la atribución le correspondía al Congreso Federal, diciendo que en aquellos días no podía hablarse de legítimas legislaturas de los estados, puesto que el país era un caos, motivo por el cual se justifica el proceder de Carranza al formar el Congreso Constituyente.

*“La Constitución de 1917, resulta que este ordenamiento constitucional sí es legítimo, ya que se ha aplicado desde su promulgación y se sigue aplicando ininterrumpidamente para regir la vida de la nación, teniendo, además, una realización normal por la expresa adhesión que hacia él asumen los gobernados en sus constantes invocaciones contra los abusos y arbitrariedades del poder público”.*

Asimismo resulta aplicable lo señalado por el Diputado Sami David David en el sentido de que la fuerza de la constitución estriba en su raíz histórica, en su energía social, en su presencia en la vida colectiva, singular en los mexicanos<sup>36</sup>.

Ahora bien y respecto de nuestra materia, el Constituyente de Querétaro, no incluyó en el artículo 123 constitucional, de manera específica, los derechos de los empleados públicos, ya que únicamente estableció las bases generales a las cuales debían sujetarse las relaciones de trabajo, independientemente de la naturaleza privada o pública de los patrones y sin precisar distingos o exclusiones de trabajadores a la norma general, por lo cual en el contenido objetivo del artículo mencionado no se señala trabajadores de excepción.

---

<sup>36</sup> SAMI DAVID DAVID. La Jornada, Sección de Política, artículo “Nuestra Constitución”. 5 de febrero de 1999.

Por su parte Acosta Romero señala lo siguiente:

*“La Constitución, en su texto original de 1917, no previó la regulación de las relaciones de trabajo, entre el Estado y sus servidores; es más, el artículo 123 preveía que el Congreso de la Unión las Legislaturas de los Estados, podrían legislar en materia de trabajo; sin embargo, la reforma al artículo 73, fracción X, y al artículo 123 de la Constitución, reservó al Congreso de la Unión la materia del trabajo ordinario, entre patrones comunes y sus trabajadores.”<sup>37</sup>*

En esa tesitura, y toda vez que se analiza la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, conviene hacer mención de los derechos que en materia de trabajadores al servicio del Estado han sido contemplados.

Por ello resulta necesario referirme a la exposición de motivos de fecha 7 de diciembre de 1959, mediante la cual se reforma y adiciona el artículo 123 del ordenamiento antes citado.

Esa reforma obedeció a la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, abarcando a los trabajadores o servidores del Estado.

La iniciativa establecía que los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el Artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores.

*“Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos*

---

<sup>37</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 54.

*laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que deba ser siempre legalmente tutelado.*

*De lo anterior se desprende la necesidad de comprender la labor de los Servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes; citado Artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas”.*

Es decir, fue intención del Constituyente establecer una diferencia clara entre el trabajo ordinario y el trabajo burocrático, considerando la naturaleza de la relación que existe en uno y otro, así como la posición de los sujetos que en ella intervienen.

Lo anterior, toda vez que mientras en el primero interviene la libre voluntad de las partes, cuyo contenido puede ser determinado por éstos dentro de los límites protectores que fijan las normas de orden público tendientes a salvaguardar el equilibrio entre los factores de la producción, en el segundo la relación nace como consecuencia de un acto de nombramiento.

Asimismo, el desempeño de la función no se encuentra sujeto a la libre voluntad del titular de la dependencia burocrática y del servidor público, sino predeterminado por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables; estas notas distintivas, de las que derivan otras no menos importantes, permiten considerar que no puede darse al trabajador burocrático el mismo tratamiento que la Constitución da al trabajador ordinario, pues tratándose del principio de igualdad, es necesario atender no sólo a las semejanzas existentes entre dos categorías de sujetos, sino también a las diferencias que justifiquen un trato desigual.

El anterior argumento evidencia el principio del derecho social en el que se atiende a las diferencias de la clase destinataria del cuerpo normativo al señalar el siguiente postulado que refería George Gurtvich “Tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”

Siguiendo a Radbruch se debe afirmar, que el derecho social, debe su contenido a una nueva concepción del hombre por el derecho. Si la concepción jurídica individualista, de donde emana el derecho privado, se orienta hacia un hombre idealmente aislado y a quien se supone igual a los demás y al margen de todo vínculo social la concepción del hombre de donde emana el derecho social, no conoce simplemente personas conoce patrones y trabajadores, terratenientes y campesinos, obreros y empleados, etc., destacando la posición social de poder o de impotencia de los individuos para dictar medidas contra la impotencia social. **Para el derecho social, la igualdad humana no es el punto de partida, sino la aspiración del orden jurídico.**<sup>38</sup>

En esa tesitura, la adición que se efectuó al artículo 123 Constitucional comprendía la enumeración de los derechos de los trabajadores consagrando las bases mínimas de previsión social que aseguran, la tranquilidad y bienestar personal, como los de sus familiares.

Se reguló lo relativo a la jornada máxima, tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo escalafón para los ascensos, derecho para asociarse, uso del derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades, así profesionales como no profesionales, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, centros vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el periodo de la gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia.

También en la reforma Constitucional que traería la presentación de la citada

---

<sup>38</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, Op. Cit. Pág. 1040.

iniciativa, se introdujo al sistema jurídico nacional, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que originariamente las relaciones entre el Estado y sus servidores se regían por el derecho administrativo y especialmente por las leyes del servicio civil; pero a partir de la promulgación de nuestra actual Constitución, el 5 de febrero de 1917, el artículo 123 de la misma creó derechos en favor de los empleados de sector privado como los que estaban al servicio del Estado, teoría que fue recogida por las leyes locales del trabajo. Ciertamente, el proemio original del Artículo 123 de nuestra Carta Magna imponía al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados el deber de expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región.

Ello podría interpretarse en el sentido de que los trabajadores al servicio del Estado no estaban excluidos del histórico precepto constitucional, pero sin embargo y a efecto de dejar en claro la situación laboral de la burocracia la iniciativa en comento señaló lo siguiente:

*“Se reitera en el Proyecto el funcionamiento de un Tribunal de Arbitraje al que, además se le asignan, en forma. Expresa, funciones conciliatorias, para el conocimiento y resolución de los diversos conflictos que puedan surgir entre el Estado y sus servidores.*

*Una necesaria excepción se establece a este respecto: los casos de conflicto entre el Poder de Judicial Federal y sus trabajadores. Con el propósito de salvaguardar su dignidad y decoro como el órgano máximo que ejerce la función jurisdiccional, se establece la competencia exclusiva del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de estos conflictos y resolverlos en una sola instancia, conforme al procedimiento que la Ley Reglamentaria establece.*

*La iniciativa también prevé que, a reserva de que ese H. Congreso legisle sobre el particular, se continúen observando, como normas*

*reglamentarias vigentes, las disposiciones del actual Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en lo que no se opongan a la Adición que se ha proyectado.*

*En esa tesitura, Interpretaciones posteriores y conforme a la dinámica del Estado mexicano de corporativizar a las clases y grupos sociales, así como debido al parecer al insalvable criterio de que el artículo en cuestión regía exclusivamente los vínculos entre factores de la producción, capital y trabajo, consecuentemente se pensó que los servidores públicos debían ser sujetos de una legislación reglamentaria y una base constitucional diferentes.”*

Ahora bien, por lo que se refiere a las sanciones administrativas, estas estuvieron contempladas en el Título Cuarto de la Constitución de 1917, el mismo que el de la de 1857, solamente que aquella contaba con 6 artículos, mientras que la actual con 7; sin embargo, el artículo 110 que sería el novedoso, fue deducido de lo dispuesto en el numeral 103 de la Constitución de 1857.

Respecto de los sujetos de responsabilidad se agregaron al Procurador General de la República y los Diputados locales, excluyéndose al Vicepresidente.

Por lo que se refiere al procedimiento el artículo 111 se apartó de su antecesor el 105 de la constitución de 1857, toda vez que el sentido del procedimiento se enfocó en beneficio del Senado, al hacer a éste Gran jurado, para en esta calidad conocer de las acusaciones por delitos oficiales, aunque no podía abrir la instrucción sin la acusación que debía presentarse ante la Cámara de Diputados.

El Senado, se convirtió en el jurado de sentencia, mientras que la Cámara de Diputados se limitaba a presentar la acusación. Además, este artículo establece que las resoluciones del senado y las declaraciones de la Cámara de Diputados son inatacables, otorgando la acción popular contra los delitos oficiales y comunes que ya se

contemplaban en los debates del constituyente de 1856-1857 y en la "Ley Juárez" de responsabilidades de los funcionarios públicos.

El Dictamen con el que se presentó el Título Cuarto de la Constitución de Querétaro hacía una serie de postulados en los que se establecían los objetivos a cumplir, entre los que se encontraban los siguientes:

1. La exigencia de estabilidad del Poder Ejecutivo y de responsabilidad de los funcionarios por las faltas cometidas en el desempeño de sus encargos.
2. La importancia de un sistema de esta naturaleza en el marco constitucional y la necesidad de hacer participar a la ciudadanía en la denuncia ante la Cámara de Diputados de los delitos o faltas oficiales de los funcionarios.

Asimismo, el 27 de diciembre de 1982, se promulgaron reformas al Título Cuarto de la Carta Magna, ya que se afirmaba que la libertad individual para pensar y hacer era una cuestión propia, que no era potestad del Estado regularla, mas sin embargo tratándose de servidores públicos, el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social y la corrupción.

Lo anterior, ya que ello afecta los derechos de otros, de la sociedad, y los intereses nacionales aunado a que México exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataquen de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social.

Por lo anterior, en la exposición de motivos de la iniciativa del Poder ejecutivo, presentada ante la Cámara de Senadores el 3 de diciembre de 1982, se estableció lo siguiente:

*“Es esencia de nuestra democracia federal el que las leyes y el gobierno que se da al pueblo atiendan su demanda nacional. Obliga a*

*actuar de inmediato no sólo a los poderes constituidos en sus respectivos ámbitos de competencia, sino antes que nada al Poder Constituyente de nuestro Pacto Federal.*

*Para prevenir y sancionar con efectividad la corrupción no bastan leyes idóneas. Además, son necesarias una voluntad política firme y una administración eficaz.*

*Es una realidad la voluntad política inconvencible del pueblo de México y del gobierno que se ha dado por erradicar lo que corrompe los fundamentos de su convivencia social. La administración eficaz de esa voluntad se construirá rápidamente, aunque limitada por el tiempo necesario para llenar los vacíos existentes. Pero si las leyes e instituciones que se da el pueblo no reflejan esa voluntad política, y no abren el camino para esa eficacia administrativa, la voluntad será derrotada y el camino estará cerrado.*

*Las leyes vigentes han sido desbordadas por la realidad y ya no ofrecen bases sólidas para prevenir y sancionar la corrupción que la conciencia nacional exige erradicar. Si la renovación moral de la sociedad que ordena el pueblo de México, ha de cumplirse, hay que empezar renovando las leyes e instituciones que tutelar la realización de nuestros valores nacionales.”*

Continuaba dicha iniciativa estableciendo que, la reforma Constitucional constituiría el primer paso para la renovación moral del gobierno. Se proponía avanzar en el tratamiento a que estaban sujetos los servidores públicos, ya que las bases constitucionales eran insuficientes para garantizar que los empleos, cargos o comisiones en el servicio público subordinen el interés particular a los intereses colectivos superiores de la sociedad agregando lo siguiente:

*“El Título Cuarto constitucional estableció en 1917, hace casi sesenta y seis años, las bases para responsabilizar a los servidores públicos por el incumplimiento de sus obligaciones para con la sociedad. Desde entonces, uno solo de sus siete artículos ha sido reformado en tres ocasiones y sólo para regular procedimientos de remota aplicación.*

*La población del país se ha multiplicado por casi cinco veces, así como sus exigencias de tutela por parte del servicio público.*

*Nuestro pueblo se ha desarrollado en todos los órdenes, pero no así el régimen de responsabilidades de los servidores públicos ante él.*

*Es impostergable la necesidad de actualizar esas responsabilidades, renovando de raíz el Título Cuarto constitucional que actualmente habla de "las responsabilidades de los funcionarios públicos". Se cambia al de "responsabilidades de los servidores públicos". Desde la denominación hay que establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión.*

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

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

*La iniciativa propone reordenar el Título Cuarto, estableciendo los sujetos a las responsabilidades por el servicio público (artículo 108); la naturaleza de dichas responsabilidades y las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito (artículo 109); el juicio para exigir las responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes (artículo 110); la sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para que no se confunda su aplicación con represalias políticas (artículos 111 y 112); la naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas (artículo 113); y, finalmente, los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a servidores públicos (artículo 114)”.*

En lo tocante a las sanciones de los servidores públicos netamente administrativas, la multitudada iniciativa plasmó lo que a continuación nos permitimos transcribir:

*“La iniciativa propone establecer las bases constitucionales que atienden la demanda popular de identificar, investigar y sancionar regularmente por la vía administrativa el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de desempeñar su empleo, cargo o comisión salvaguardando la legalidad, honradez lealtad, economía y eficacia Establece los procedimientos distintivos para identificar los actos u omisiones en contravención con esas obligaciones y la naturaleza de las sanciones aplicables. Se proponen los mismos principios de equidad, prevención y progresividad para tratar la conducta corrupta establecida para las sanciones penales.*

*Nuestro sistema jurídico vigente muestra grandes omisiones en la vía administrativa para prevenir y sancionar la corrupción pública. Hay que establecer un nuevo que tenga bases sólidas y con efectividad creciente. Es el objetivo de esta reforma constitucional propuesta.*

*Sienta las bases fundamentales para fortalecer y renovar la fiscalización administrativa de acuerdo con las normas de un buen servicio público, así como las bases para identificar y sancionar su cumplimiento de acuerdo con el artículo 134.*

*El procedimiento administrativo propuesto es autónomo del político y del penal, como lo establece la propuesta de reforma del artículo 109. Ofrece al inculcado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16. Sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, como en el caso de la vía penal. No está sujeto, en consecuencia, a los requisitos procesales del mismo. Establece una vía más expedita para prevenir y sancionar la corrupción pública, que tan bien es sancionable por la legislación penal. En consonancia con la autonomía establecida por el artículo 109, las responsabilidades consecuentes pueden exigirse por cualquiera de las dos vías, pero siempre respetando el principio establecido en el mismo artículo de que no se podrá castigar por ellas una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza”.*

La seguridad en el empleo de los trabajadores al servicio del Estado, su remuneración digna y adecuada, la aptitud para el puesto y la diligencia, responsabilidad y productividad en el desempeño de sus funciones, así como en las condiciones de admisión, promoción y remoción del servicio público, constituyeron materia de análisis y propuesta.

Es decir, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes o modalidades:

A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho;

**B).-** La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito;

**C).-** La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y

**D).-** La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales.

Por ello los diversos tribunales federales, han sostenido el criterio de que el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la destitución que eminentemente es una sanción administrativa que trastoca los límites del ámbito laboral.

En ese entendido, un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

#### **1.4.2.- Ley del Servicio Civil.**

La sociedad no es una simple suma de voluntades anónimas, ni espacio en el que habitan ciudadanos en abstracto. Por el contrario, se reconoce y es reconocida como sitio de individuos, grupos, asociaciones, tipos de organización y estrategias de movilización que tienen incidencia en las estructuras de gobierno. La sociedad se refleja como un conjunto de voluntades y acciones que se orientan hacia la movilización de energías, recursos e información.

Por eso, los gobiernos tienen que diseñar y aplicar respuestas puntuales a problemas específicos, y tomar distancia de las soluciones que pretenden abarcar de manera homogénea lo que en el mundo de la realidad es diverso, por ello los gobiernos tienen ante sí retos y desafíos mayúsculos.

De ese modo, su capacidad de respuesta depende de la preparación del personal público. Éste es el centro que acredita y justifica el servicio público como el puente que comunica a los ciudadanos con el gobierno. Del servicio público depende que el vínculo gobierno-ciudadanos sea fructífero.

En efecto, la prestación de los servicios públicos, las tareas de justicia, la administración de la vida económica, la conducción de los asuntos políticos, el manejo de la política económica, de las relaciones exteriores y el logro del bienestar social, son, entre otros, capítulos básicos que tiene a su cargo el gobierno.

Para cada uno de ellos es menester que la preparación, pericia y habilidades de los servidores públicos sean de vigoroso contenido cualitativo, ya que dirigir y coordinar a los ciudadanos implica que los gobiernos serán aptos para recoger demandas, escuchar problemas y seleccionar opciones de solución. La carencia de aptitud para proporcionar un servicio público moderno y eficiente provoca costos negativos para los gobiernos.

En cambio, cuando el servicio público es apto, responsable y oportuno, la relación gobierno-ciudadanos es alentadora, ratificándose los compromisos en favor del bien público. De ahí que el servicio público sea considerado como elemento de gran importancia en el funcionamiento de los gobiernos. No hay duda que un factor clave en la vida de las democracias es la eficacia del servicio público. Esto significa que el servicio público no es sólo un asunto de trámites y expedientes, sino un medio para que la relación gobierno-ciudadanos sea constructiva, respetuosa y confiable.

En ese sentido cabe destacar el comentario de Francisco Javier Osornio Corres al citar al Maestro Gabino Fraga, respecto de los derechos y obligaciones que gozamos

nosotros como administrados, estableciendo lo siguiente:<sup>39</sup>

*El propio Gabino Fraga clasifica los derechos públicos en cuatro grupos: derechos de libertad o libertades individuales; derechos sociales, derechos políticos y derechos administrativos. Estos últimos consisten en poder exigir del Estado las prestaciones establecidas por las leyes.*

*Siguiendo el pensamiento del maestro Fraga podemos señalar que la doctrina clasifica, a su vez, a los derechos de los administrados frente a la administración en tres grupos: a) derechos de los administrados al funcionamiento de la administración y las prestaciones de los servicios administrativos; b) derechos de los administrados a la legalidad de los actos de la administración, y c) derechos de los administrados a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración.*

En ese sentido tales derechos, hacen exigible al Estado un gobierno de calidad, tanto en la prestación de sus servicios como en la de los propios servidores públicos, por lo que dichos atributos conciernen a una visión positiva y emprendedora de lo que sería un gobierno abierto, el cual procura que sus respuestas sean eficientes en favor de la vida pública.

El gobierno abierto es prototipo para que el servicio público sea definido como un sistema de respuestas institucionales, y no sólo como un aspecto de trámites burocráticos. Como respuesta institucional, el servicio público valora y revalora la condición de vida de los ciudadanos y los ubica en el ámbito de expectativas, preferencias, apoyos y disidencias. En una visión moderna, el servicio público se rige por los valores de la democracia y por el imperativo de que su eficacia es fuente de ventajas y beneficios compartidos.

---

<sup>39</sup> Ibidem. Pág. 111.

En el caso de México, la función pública ha sido objeto de diversas fructas relacionadas con la naturaleza del régimen político. Esto significa que su contenido no responde a un sistema de méritos ni reglas de certidumbre, sino que se vincula con el vaivén de la vida política encabezada por el predominio presidencial.

Al respecto Jesús Silva- Herzog Márquez señala lo siguiente:

*“Pero quizá habría que ir más lejos: el presidencialismo existió porque se creyó en él. Además de arreglo institucional, fue una idea o, más bien, una ideología: creencia que pasa por el cuerpo sin necesidad de ser filtrada por el cerebro. Presidente espejo, presidente patria, himno y bandera, presidente orden y progreso, presidente brújula y mapa, presidente árbitro supremo, presidente hombre y estatua. Si los presidentes llegaron a poseer al país fue porque cultivaron un manto de veneración y una plataforma de eficacia: magia y destreza del presidencialismo. La revolución hizo del presidente el supremo administrador de esperanzas.”<sup>40</sup>*

En relación a él, hay un conjunto de símbolos, prácticas, costumbres y opiniones que influyen para que la función pública tenga contenido politizado y, por tanto, imparcial.

Esta situación no es un defecto, sino un hecho que se explica en razón de que las prácticas politizadas tienen predominio significativo y, en esa medida, la profesionalización del servicio público es un imperativo a conseguir para poner a salvo al gobierno y a los cuadros de la administración pública de las turbulencias los cambios que alteran su funcionamiento regular.

Aunque en la actualidad, la realidad política y social del país es diferente a la de 1934, sigue siendo dinámica, inédita, compleja y cambiante. Pero existen nuevos actores

---

<sup>40</sup> SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. *El antiguo régimen y la transición en México*. Planeta, México, 1999. Pág. 38.

sociales y políticos que demandan que la función pública sea no sólo eficiente sino democrática.

Los costos públicos de lo que implica la conducción del gobierno, forman parte del debate plural y abierto para exigir como proclama calidad en las respuestas institucionales y sentido de oportunidad para que la sociedad sus organizaciones tengan sitios en los cuales encaucen sus problemas, energías y demandas.

Por eso, la función pública se encuentra en el ámbito de exigencia ciudadanas y de una puntual vigilancia por parte de la opinión pública y de las instituciones.

México atraviesa por un cambio en materia de competencia política y administrativa, hay diversas experiencias de alternancia en el poder, tanto en la esfera federal como en la estatal y municipal. De continuar dicha tendencia, es importante crear las bases institucionales para que la profesionalización del servicio público sea un sistema de seguridad que evite la innecesaria politización del mismo y la comprometida, pero no siempre productiva, conducta de que sea ejercido con acento partidista e ideológico.

Por lo anterior, en 1934 mediante una resolución presidencial, por primera vez se dieron los pasos para la creación del servicio civil de carrera, aunque por tiempo determinado, acuerdo que fue publicado el 12 de abril del propio año en el Diario Oficial de la Federación con el nombre de "Acuerdo sobre organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil".

Dicho acuerdo, como hemos manifestado constituyo el primer esfuerzo claro de regular y consolidar las prerrogativas de los trabajadores al servicio del Estado o también conocidos como burócratas, aunque algunos autores afirman ello solamente fue un simulacro de un proteccionismo que no otorgaba beneficios a los destinatarios de la norma.

Lo anterior, entre otras circunstancias, fue motivado porque al promulgarse el 18 de agosto de 1931 la Ley Federal del Trabajo, destacó en su artículo 2º que "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan".

En esa tesitura, el licenciado Lombardo Toledano había dicho que no debía haber ley del servicio civil a la vez que código federal del trabajo y propugnó por que se consagrara definitivamente el derecho del trabajador técnico al servicio del Estado.

En ese orden de ideas, el 12 de abril de 1934 apareció publicado en el Diario Oficial un acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil que tendría vigencia únicamente hasta el 30 de noviembre de 1934.

Este acuerdo se expedía con el fin de cumplir el citado artículo 2º y ratificaba la disposición del presidente Abelardo L. Rodríguez, que ordenaba la no remoción de empleados del Estado; además de que de su capitulado resaltaba la organización e ingreso al servicio civil, vacaciones, licencias, permisos, sanciones, etc., cuestiones que desde 1932 se habían estipulado.

Con excepción de los acuerdos mencionados, de naturaleza administrativa, los sucesivos ordenamientos se inclinaron hacia el derecho laboral, para luego dar paso con el tiempo a una nueva disciplina jurídica que es conocida como el Derecho Burocrático o Derecho Asimilado al Laboral.

Retomando el tema, aunque no fueron sancionados dos proyectos más iniciaron un movimiento estructurado de los burócratas para crear y consolidar sus derechos, lo que culminó con el famoso estatuto de 1938.

Se elaboró un proyecto, de "Ley de Servicio Civil", por abogados del entonces PNR, siendo importante destacar que el segundo proyecto fue enviado por el general Lázaro

Cárdenas en 1937, conocido como el "Proyecto de Acuerdo de las Secretarías de Estado y demás dependencias del Poder Federal sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del mismo".

Es decir, la transformación de la reglamentación de los trabajadores al servicio del Estado siguió hasta la promulgación del "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión" promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1938.

Asimismo, en el tema que nos interesa, la Ley del Servicio Civil creó derechos a los empleados, de los cuales únicamente podían ser privados, llenándose las formalidades a que se contraía el artículo 55 de la propia ley.

Dicha disposición establecía los requisitos para imponer la destitución y las debidas formalidades que habían de seguirse, debiéndose cumplir con las formalidades propuestas y acreditar los hechos relativos.

Sirve de apoyo la tesis aislada de la Quinta Epoca de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación en el Tomo XLV página 2603 que dice:

**EMPLEADOS PUBLICOS, DERECHOS DERIVADOS DEL ACUERDO SOBRE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO CIVIL.** Los artículos 42, 54 y 68 del acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil, dado por el presidente de la República, en 9 de abril de 1934, crearon, mientras estuvo en vigor el citado acuerdo, derechos a los empleados del Poder Ejecutivo de la Federación, y por lo tanto, el cese o destitución acordado por alguna autoridad, sin causa legal y sin cumplir con las formalidades legales del procedimiento señaladas en el mismo acuerdo, importan una violación de garantías individuales.

### **1.4.3.- Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (5/12/1938).**

En 1938, mediante decreto del 5 de diciembre, el entonces Presidente Lázaro Cárdenas expidió el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, de conformidad con la fracción primera del artículo 89 de la Constitución Política Federal, a efecto de regular lo concerniente al vinculo jurídico laboral que existe entre los servidores públicos y el Estado.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, constituyó un antecedente de lo que es el servicio profesional de carrera en México.

En esa tesitura, el constante desarrollo de la normatividad de los servicios que prestaban los trabajadores del Estado, se vio recompensado con la creación del referido estatuto, mismo que a grandes rasgos apunta Miguel Acosta Romero<sup>41</sup> trataba de:

1.- Definir al trabajador al servicio del Estado como "toda persona que presta a los poderes Legislativo, Ejecutivo o judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que fuere expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

Es decir, ello implicaba que al igual que ahora, no se pueda presumir la existencia de la relación jurídica de trabajo entre el titular de una dependencia y un particular por el simple hecho de la prestación de un servicio, sin que sea óbice lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo, ya que al respecto no era aplicable.

---

<sup>41</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. OP Cit. Pp. 57 y 58.

Robustece lo manifestado la tesis jurisprudencial de la Quinta Época, dictada por la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación en el Tomo CXVI en la página 68 que enseña:

**TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.** Si no existe prueba respecto al nombramiento que se hubiera expedido en favor de una persona o de que ésta figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, no puede considerársele como verdadero empleado federal, revestido de la nota de autoridad que imprimiera validez a sus actos, de acuerdo con el artículo 2o. del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Dicha tesis fue dictada en el amparo administrativo en revisión 4913/52, promovido por Benítez viuda de Avila Pipina el 10 de abril de 1953, por unanimidad de cuatro votos estando ausente Alfonso Francisco Ramírez.

2.- El artículo 32 del estatuto establecía que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los Poderes de la Unión o las autoridades del Distrito Federal y los respectivos trabajadores, dividiendo a los trabajadores de base y de confianza.

Es decir, se regulaba el vínculo laboral entre los servidores públicos y el Estado y se realizó una división de los empleados federales en dos grupos, de base y de confianza; enumerando a éstos para luego expresar que los trabajadores no incluidos en esa enumeración serán de base y por ello inamovibles, y a continuación se dispuso que los de nuevo ingreso serían de base, después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.

3.- Por su parte, los artículos 72 y 82 establecían que no serán renunciables las disposiciones del estatuto que beneficien a los trabajadores y que la Ley Federal del Trabajo sería supletoria.

4.- Asimismo, en subsecuentes artículos se enumeraba los requisitos que debían llenar los nombramientos de los servidores públicos, se fijaba la duración máxima de la jornada diurna y nocturna, regulaba el salario, las obligaciones de los trabajadores, las causas de suspensión de los efectos del nombramiento, la organización sindical y el derecho a huelga, establecía el Tribunal de Arbitraje para dirimir los conflictos entre el Estado y sus servidores y el procedimiento a seguir ante el propio Tribunal.

Apunta el citado autor que el tiempo de vigencia de este ordenamiento fue suficiente para comprobar los problemas que originaba su aplicación, por lo que el Congreso de la Unión se vio forzado a examinar y aprobar un proyecto de reformas y adiciones que complementaron algunos aspectos del estatuto entonces vigente, reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 4 de abril de 1941 y 30 de diciembre de 1947.

#### **1.4.4.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados del 30 de diciembre de 1939.**

El 30 de diciembre de 1939 el Presidente Lázaro Cárdenas expidió el decreto que contenía la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, que con anterioridad le había remitido el Congreso de la Unión para su sanción, promulgación y publicación, cumpliéndose esta última encomienda el 21 de febrero de 1940 al ser publicado en el Diario Oficial.

Respecto de los destinatarios del ordenamiento en análisis, me permito transcribir la tesis jurisprudencial de la Quinta Epoca, emitida por la Primera Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, en el Tomo LXXXIII en la página 1136 que dice:

**RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y  
EMPLEADOS DE LA FEDERACION, LEY DE.** La Ley de

Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, en los artículos 1o., 2o. y 77, establece, respectivamente, lo que sigue: "Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de los cargos que tengan encomendados, en los términos de la presente ley y de las leyes especiales a que se refiere", "para los efectos de esta ley, se conceptúan como altos funcionarios de la Federación; el presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión; los ministros de la Suprema Corte de Justicia; los secretarios del Estado; los jefes del Departamento Autónomo y el procurador General de la República. También quedarán comprendidos en esta ley, los gobernadores y diputados a las Legislaturas de los Estados"; "De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 111, parte final del párrafo quinto, de la Constitución, los delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, salvo los casos a que se refieren los títulos segundos, capítulos I y II de esta ley, serán juzgados por un jurado, con arreglo al artículo 2o, fracción VI, de la misma Constitución". Por otra parte, el artículo 111 constitucional, al final preceptúa que el Congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales determinando como delitos o faltas oficiales, todos los actos y omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos, los cuales serán juzgados por un juzgado popular; pero también existe en la actualidad una Ley de Emergencia que suprimió el jurado; pues la Ley de Prevenciones Generales sobre la Suspensión de Garantías Individuales, prescribe en sus artículos 20 y 21, que en los procesos que se sigan por delitos o faltas oficiales cometidos en relación con esa ley y las de emergencia que en el futuro se dicten no cabrán la libertad caucional ni la condena

condicional; y que se suprime el jurado para todos los delitos o faltas oficiales, quedando encomendado el fallo y los procesos respectivos a los Jueces competentes para instruirlos.

En lo que toca a la materia de la presente tesis, el artículo 16 definía, las faltas oficiales como aquellas que no constituían delitos, por su parte el artículo 15 precisaba que las sanciones aplicables eran:

1.- La destitución del cargo junto con la privación del honor.

2.- La inhabilitación que adoptaba dos modalidades:

a) Para determinados empleos, cargos u honores.

b) Para todos los empleos, cargos u honores.

En ambos casos, la inhabilitación era de cinco años a diez años;

3.- La suspensión, de uno a seis meses, del cargo en cuyo desempeño hubieren sido cometidas.

Esta última parte significa que la sanción sólo sería aplicable si el funcionario continuara en el puesto donde cometió la infracción, ya que si estuviera cesante o en otro cargo no se le podría suspender; de lo anterior se concluiría que las faltas oficiales de los funcionarios aforados únicamente tienen sanción cuando aún se desempeñen en el encargo donde fueron perpetradas.<sup>42</sup>

Asimismo, la destitución se contemplaba en el artículo 19 al establecer lo siguiente:

IV. Para los de las fracciones IX a XXIII, prisión de seis meses a seis años y multa de veinticinco a mil pesos y destitución del empleo;

---

<sup>42</sup> JUAREZ MEJIA, Godolfino Humberto. Op Cit. Pp. 69 y 70.

**V.** Para el de la fracción XXIV, destitución del empleo e inhabilitación para obtener otro por un término de dos a seis años y multa igual al duplo de la cantidad que hubiesen recibido indebidamente (éste podía ser el origen del artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de cuyo contenido se alega inconstitucionalidad). Si ésta pasa de cien pesos, se le impondrá, además, de tres meses a dos años de prisión;

**VI.** Para los de las fracciones XXV y XXVI, prisión de dos a diez años de prisión, destitución y multa de quinientos a dos mil pesos;

**VII.** Para el de la fracción XXVII, prisión de seis meses a doce años, multa de diez a dos mil pesos, destitución e inhabilitación por dos a seis años; si se devolviera lo sustraído dentro de los diez días siguientes al en que se haya descubierto la prisión será de uno a seis meses, quedando subsistente las demás sanciones;

**IX.** Para los de las fracciones LXI a LXXI, suspensión de un mes a un año, destitución o multa de cincuenta a mil pesos;

Cabe resaltar que la situación de los funcionarios y empleados que se encontraban sujetos al procedimiento contemplado en la respectiva ley, no era la de cesados o destituidos, sino que de suspendidos en el ejercicio de sus funciones o en el desempeño de su cargo o comisión, pues el término "separado" a que aluden los artículos 72 y 74 de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, no significa o implica una ruptura definitiva de las relaciones entre el trabajador y el Estado, ya que según se observa en el artículo 75 de la citada ley, la separación queda sujeta al resultado del procedimiento penal respectivo, otorgándose al acusado el derecho de ejercer nuevamente las funciones o desempeñar de nuevo su cargo o comisión, en caso de sentencia absolutoria.

#### **1.4.5.- Estatuto del 4 de abril de 1941.**

El 4 de abril de 1941 surgió un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, cuyos lineamientos más importantes para efectos de la presente tesis fue la desaparición de las juntas arbitrales en cada dependencia y creación del Tribunal de Conciliación y Arbitraje con jurisdicción y competencia para todas las unidades burocráticas.

Al respecto me permito citar la tesis jurisprudencial de la Quinta Epoca emitida por la otrora Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación en Tomo CXXXVI en la página 908 que dice:

**TRIBUNAL DE ARBITRAJE, COMPETENCIA DEL.** La competencia del Tribunal de Arbitraje se surte por el hecho de que se acuda ante él a deducir una acción fundada en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, independientemente de que al resolver el conflicto se decida que el actor carece de derecho a lo que reclamó en virtud de que no está protegido por las normas del citado estatuto, lo que constituye falta de acción y no incompetencia de la autoridad juzgadora.

En ese sentido, el Tribunal de Arbitraje, de acuerdo con la competencia que le asignaba el artículo 99 y demás relativos del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, ejercía una función eminentemente jurisdiccional, dirimiendo las controversias que en materia burocrática se suscitan entre las personas a que se contrae el invocado artículo 99, por lo que su potestad para dirimir controversia era ajena a cuestiones civiles y administrativas.

Lo anterior refuerza lo propuesto en esta tesis ya que se afirma que tanto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, son órganos incompetentes para conocer de la procedencia de la ejecución de

destituciones de servidores públicos basadas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, aunado al hecho de que también resulta materialmente incompetente emplear procedimientos laborales a la aplicación de la sanción administrativa menciona, ello puede apoyarse con la interpretación por analogía de la tesis aislada de la Quinta Epoca, cuya instancia fue la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que fue publicada en el Semanario Judicial de la Federación en el tomo CXXXII en la página 43 que establecía:

**TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA CONDENA AL PAGO DE SALARIOS DEJADOS DE PERCIBIR MIENTRAS EL TRABAJADOR ESTUVO SUJETO A UN PROCESO PENAL, NO PUEDE DICTARLA EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE.** Si el Tribunal de Arbitraje resuelve condenar al pago de salarios dejados de percibir por un trabajador al servicio del Estado, involucrando el lapso transcurrido mientras el trabajador estuvo sujeto a un proceso penal, por considerar que su condena encuentra apoyo en lo dispuesto por el artículo 75 de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación que especifica que en caso de sentencia absolutoria, el empleado tendrá derecho a percibir los emolumentos cuya entrega estuvo suspendida mientras duró el proceso, **se sale de la órbita de sus atribuciones con la consecuente violación de garantías en perjuicio del titular condenado, al fundarse en un precepto contenido en ley que como en ella misma se determina y por su propia naturaleza, corresponde aplicar a los jueces naturales del orden penal en los casos en que dicten sentencias absolutorias en procesos relativos a faltas o delitos imputados a funcionarios o empleados que no estén sujetos, por razón de su investidura y peculiar carácter de las faltas o delitos, a una reglamentación especial** y, en cambio, deja de aplicar la fracción II del artículo 43 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión,

que claramente determina que los efectos del nombramiento de un empleado se encuentran suspendidos en tanto se pronuncie sentencia absolutoria en el proceso penal a que esté sujeto y por ende sin que haya lugar al pago de los sueldos que deja de percibir durante ese lapso.

Es decir, dado que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1939, era eminentemente Penal, el conocimiento de tribunales del trabajo basado en dicha ley, resultaba materialmente incompetente, tal y como ahora propongo que la competencia de la sanción de destitución debe ser sin observancia a procedimientos laborales, debido a su origen administrativo.

#### **1.4.6.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963.**

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, abrogó al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963.

Lo anterior, motivado por la jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que inspiró el espíritu de justicia, disponiendo de una amplia perspectiva técnica, modificando cuestiones como la jornada de trabajo, estabilidad en el empleo, salarios, requisitos reguladores del escalafón, conocimientos, aptitud y antigüedad; derecho de huelga, protección en casos de accidentes y enfermedades profesionales o no profesionales, jubilación, muerte, habitaciones baratas y tiendas económicas, protección específica de la mujer, estableciendo, también, la conciliación para resolver los conflictos colectivos y los intersindicales, así como otras normas, para el debido respeto de la dignidad y los derechos de los servidores públicos.

Asimismo, se realizaron modificaciones de importancia a la estructura y competencia del Tribunal de Arbitraje, transformándolo en Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Aunado a lo anterior, nuestro máximo tribunal ha establecido de manera clara las diferencias entre los trabajadores ordinarios regidos por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional y los burocráticos, regulados por el respectivo apartado "B", al señalar lo siguiente:

*"De lo dispuesto por el Apartado "B" del artículo 123 de la Ley Fundamental, se desprende que fue intención del Constituyente establecer una diferencia clara entre el trabajo ordinario y el trabajo burocrático, considerando la naturaleza de la relación que existe en uno y otro, así como la posición de los sujetos que en ella intervienen, pues mientras en el primero interviene la libre voluntad de las partes, cuyo contenido puede ser determinado por éstos dentro de los límites protectores que fijan las normas de orden público tendientes a salvaguardar el equilibrio entre los factores de la producción, en el segundo la relación nace como consecuencia de un acto de nombramiento, además de que el desempeño de la función no se encuentra sujeto a la libre voluntad del titular de la dependencia burocrática y del servidor, sino predeterminado por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables; estas notas distintivas, de las que derivan otras no menos importantes, permiten considerar que en el aspecto examinado no puede darse al trabajador burocrático el mismo tratamiento que la Constitución da al trabajador ordinario, pues tratándose del principio de igualdad, es necesario atender no sólo a las semejanzas existentes entre dos categorías de sujetos, sino también a las diferencias que justifiquen un trato desigual"*<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Tesis de jurisprudencia P. XXVIII/95, de la Novena Época, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de

Asimismo, en éste dispositivo legal en su artículo 46 y 46 bis, regula las causas de terminación de la relación laboral entre los servidores públicos y los titulares de las dependencias y entidades, lo cual será estudiado en el próximo capítulo al referirnos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

#### **1.4.7.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados del 27 de diciembre de 1979.<sup>44</sup>**

Entre 1978 y 1979 la Procuraduría General de la República participó junto con la Secretaría de Gobernación en la elaboración del anteproyecto de Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal, así como de los altos funcionarios de los Estados. La misma fue aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980.

Esta legislación se aplicaba también al registro de las manifestaciones de bienes de los funcionarios de la Procuraduría General de la República. Para facilitar el trámite, la información se integró al sistema central de cómputo en 1980, en virtud de las reformas realizadas en 1982 la Oficina de Registro de Manifestación de Bienes pasó a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

---

Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el Tomo I de junio de 1995, en la página 41 bajo el epígrafe RESCISION DE LA RELACION LABORAL POR CAUSA IMPUTABLE AL ESTADO PATRON. LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO NO VIOLA LA GARANTIA DE IGUALDAD, POR NO CONCEDER ACCION A LOS TRABAJADORES BUROCRATICOS.

<sup>44</sup> JUAREZ MEJIA, Godolfino Humberto. Op Cit. Pp. 74 a77.

Junto con la Ley de Responsabilidades se modificó el Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia del fuero federal. En el capítulo de peculado se tomó en cuenta que el bien jurídico que se tutela al sancionarlo no es ni única ni principalmente el patrimonio del Estado sino, sobre todo, la lealtad y patriotismo en el desempeño de la función pública.

Esta ley, también fue conocida como Ley López Portillo, la cual conservó postulados de su predecesora la Ley Cárdenas de 1939, aunque con algunos cambios.

Esta Ley se componía de 92 artículos, distribuidos en 5 títulos:

- I) El primero contenía definiciones y prevenciones generales.
- II) El segundo se denomina Del Procedimiento Respecto de los Funcionarios que Gocen de Fuero.
- III) El tercero, Del procedimiento en los Delitos y Faltas Oficiales de los Funcionarios y Empleados que no Gocen de Fuero.
- IV) El cuarto, Del Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos por Delitos o Faltas Oficiales y
- V) El quinto, Disposiciones Complementarias.

Dentro de los cambios que introduce la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, pueden citarse los siguientes:

a) En su artículo 12 el principio de igualdad jurídica hace innecesario mencionar que los funcionarios y empleados son responsables por los delitos comunes;

b) El criterio utilizado para diferenciar a los funcionarios y empleados es el fuero constitucional, sin embargo, no hay diferencia en los delitos de unos y otros. Esto significa que esta ley excluyó el artículo 18 de la Ley de 1939;

*c)* Siguiendo el ejemplo de la ley de 1870, define delitos y faltas oficiales.

Por los primeros entiende "los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho" (Art. 32);

Por faltas oficiales, "las infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del Gobierno" (Art. 42). De lo anterior se deduce que en los delitos las afectaciones deben ser graves;

*d)* El propio artículo tercero incluyó un delito oficial nuevo: "VIII.- En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes", y modificó otro: "VII.- Las violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales"; lo que significa que esta ley considera que no es delito oficial violar las garantías individuales cuando esta violación no es sistemática, cuando se origina en actos aislados;

*e)* Las sanciones de las faltas oficiales son más severas para los funcionarios o empleados sin fuero que para los aforados: a los primeros se les imponen sanciones como suspensión del cargo e inhabilitación, mientras que a los aforados, amonestación;

*j)* Esta ley hizo extensivo el fuero constitucional a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Art. 72);

*g)* Precisa que el Jurado Popular es para los delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados sin fuero;

h) Simplifica la exposición de la incoación del procedimiento de los no aforados;

i) Reduce a un artículo el procedimiento de solicitud de destitución de los funcionarios judiciales por mala conducta, que prolija e innecesariamente se trataba en cuatro largos artículos en la ley de 39;

j) Se mejora y precisa la redacción sobre el "enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos", sobre todo por lo que hace a la "manifestación" de bienes ante el Procurador General de la República o del Distrito Federal, según el caso. Se aclara que será en dos ocasiones, "al tomar posesión del cargo y al dejado", fijando un plazo de sesenta y treinta días, respectivamente, durante el cual deba presentarse. Era innecesario el señalamiento de que esta obligación era aplicable a los funcionarios y empleados de la administración pública paraestatal, puesto que quedan incluidos dentro del concepto "funcionarios y empleados públicos" a que se refiere el encabezado del Capítulo II del Título Quinto.

En esta ley aparecen dos conceptos que representan avances en la forma de entender el problema de la responsabilidad: "responsabilidad oficial" para referirse a aquella en que incurren todos los funcionarios y empleados públicos, sean o no aforados; el adjetivo "público" para caracterizar a todos los funcionarios y empleados. El primero permite dividir la responsabilidad en responsabilidad política, para los altos funcionarios o con fuero, y responsabilidad administrativa, para los funcionarios y empleados, no-altos o sin fuero.

Esta ley derogó, por lo dispuesto en su Transitorio Segundo, a la "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados", de fecha 30 de diciembre de 1939 y fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de febrero de 1940.

#### **1.4.8.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 31 de diciembre de 1982.**

Esta ley tenía por objeto que los servidores públicos se comportaren con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Definiendo las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

La legislación anterior, establecía un juicio de carácter político para quienes tenían responsabilidad por el despacho de intereses públicos fundamentales encomendados. Pero aun así se presentaba una laguna legislativa respecto a las obligaciones que debía seguir todo servidor público frente a la sociedad y el Estado, así como respecto a las responsabilidades por su incumplimiento y las sanciones y los procedimientos administrativos para aplicarlas.

Este dispositivo, fue el tercero en reglamentar al Título Cuarto de la Constitución Política, estableciendo las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, mismas que prostituyen la función encomendada, evitando la buena prestación del servicio público.

En dicha ley se hacía referencia a las cuatro modalidades de la responsabilidad de los servidores públicos: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, y la política y administrativa, que se regularían por esta iniciativa de ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.

Guarda apoyo lo anterior en la tesis jurisprudencial IV.1o.A.T.16 A de la Novena Época, dictada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Cuarto Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el Tomo X de agosto de 1999 en la página 799 que dice:

**SERVIDOR PÚBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE DIVERSOS ÁMBITOS LEGALES DE APLICACIÓN (ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLÍTICA, PENAL, CIVIL).**

El vínculo existente entre el servidor público y el Estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada, el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, ocasionalmente el político cuando así está previsto acorde a la investidura, y además el penal y el civil, pues como ente (persona), sujeto de derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuibles, de manera que al servidor público le pueda resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive político en los supuestos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la Constitución Local correspondiente y así mismo la laboral, y por lo tanto, no se incurre en la imposición de una doble sanción cuando éstas, aunque tienen su origen en una misma conducta, sin embargo tienen su fundamento y sustento en legislación de distinta materia (administrativa, laboral, penal, etc.).

Dicha ley desarrolla los principios que sobre la responsabilidad política y administrativa define el Título Cuarto.

Por lo que respecta a la materia de la presente tesis, este ordenamiento supera una deficiencia que se vino evidenciando en la anterior legislación que consiste en la falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política, civil y laboral.

El procedimiento administrativo resultó ser autónomo del político y del penal, como lo establece el artículo 109 Constitucional, ofreciendo al inculpado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16 y sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, por tratarse de una sanción que sólo puede imponerse por el juez penal y no una autoridad administrativa.

Se crea un catálogo de obligaciones que sujeta a todo servidor público, la vigilancia de su cumplimiento estaba a cargo, en primer lugar, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedaron facultados para imponer las sanciones disciplinarias que permitieran una administración eficaz y honrada.

Asimismo, con dicha ley se requirió de la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quedando como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias.

Estas sanciones podían ser destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República, sanción económica de tres veces el monto del beneficio económico obtenido o del daño causado por su comportamiento ilícito e inhabilitación por resolución jurisdiccional para volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público hasta por veinte años. Asimismo se establece que cada dependencia deberá establecer órganos específicos a los que el gobernado tenga fácil acceso para presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Los procedimientos sancionadores se ceñían a las garantías constitucionales ya que los órganos debían actuar con celeridad e imparcialidad y los servidores públicos tendrían oportunidad de ser debidamente escuchados.

Además, la iniciativa contempla recursos administrativos de agotamiento optativo que permitan la impugnación de los actos sancionadores, sin perjuicio de que se prevé la ampliación de la competencia del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, a efecto de que conozca de las controversias que susciten los actos disciplinario, y se avance así en conversión paulatina en un verdadero tribunal de justicia administrativa.

De igual forma, se estableció que el régimen de responsabilidades administrativas, abarcaba al personal de los Poderes de la Unión y de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Dejando que el Congreso de la Unión y los Poderes Judicial Federal y del Distrito Federal, se determinen por los órganos y sistemas sancionadores que así consideren.

En este ordenamiento se puede observar el antecedente, inmediato del segundo párrafo del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que es la fracción II del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

**I.-** El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico;

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

**III.-** La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el período al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico;

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

**V.-** La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, y

**VI.-** Las sanciones económicas serán aplicadas por la contraloría interna de la dependencia o entidad.

Es decir, en este precepto se puede observar que la destitución se ejecutara por el superior jerárquico, de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación, es decir la laboral y en los términos de la leyes respectivas, ósea de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o bien de la Ley Federal del Trabajo, lo cual como se argumenta resulta totalmente equivocado dado que los Tribunales que efectuarían los procedimientos son materialmente incompetentes, en vista de que para aplicar una sanción administrativa que surge por causas de trasgresión a ordenamientos de la misma índole, no se puede aplicar un doble procedimiento.

Por lo anterior, debe atenderse a la naturaleza de las causas de la sanción, misma que de ninguna manera puede considerarse como laboral , ya que se basa en contravenciones a ordenamientos regulatorios de la función pública, se le impone a un

sujeto, independientemente de que el mismo se encuentre vinculado con el Estado al prestarle su servicio personal y subordinado, ya que la afectación no la recibe el Estado como patrón sino los ciudadanos al recibir un deficiente servicio público, lo cual es materia del Derecho Administrativo.

#### **1.4.9.- Nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

Esta ley se dicta, tomando en cuenta que la administración pública debe asumir un papel de liderazgo y ejemplo en el camino hacia una cultura de legalidad, modificando el régimen de responsabilidades en el servicio público, afianzando su proceso de sistematización y perfeccionamiento iniciado a partir de 1982.

Ello apoyado en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye que las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos determinarán sus obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Con dicho dispositivo, se especializan las modalidades de responsabilidades de los servidores públicos, tratadas en líneas anteriores, ya que se desarrollan los aspectos específicos planteándose la conveniencia de que las responsabilidades administrativas y políticas exigibles, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se regulen en cuerpos legales distintos.

Consideramos adecuado que las responsabilidades administrativas sean reguladas en una Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y de manera separada las responsabilidades políticas, así como el procedimiento para permitir el enjuiciamiento penal de los servidores públicos que gozan de protección constitucional.

En dicha ley se establece en su artículo 2º, quienes son los sujetos de la ley que, aparte de los mencionados en el artículo 108 constitucional, se indica que lo son "todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales", toda vez que la anterior redacción se limitaba sólo a las personas que aplican o manejan recursos económicos federales, y un servidor público no siempre maneja o aplica recursos económicos, sino que éstos pueden ser de diversa índole.

También se incluyen como autoridades competentes para aplicar la ley, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, se actualiza el nombre de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes denominado Tribunal Fiscal de la Federación, se agregan los tribunales agrarios, el Instituto Federal Electoral y la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y al Banco de México, a pesar de ser éstos, órganos constitucionales autónomos ya que las personas que prestan sus servicios en ellos también son servidores públicos.

Se consignaron las atribuciones que le corresponden a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República, en congruencia con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Ello debido a la constante impugnación de las sanciones administrativas por razones de legalidad, sin menoscabo alguno de las facultades que actualmente otorga la Ley a las autoridades ajenas a la Administración Pública Federal para establecer los órganos competentes que sancionarían administrativamente a sus servidores públicos, conforme a sus leyes respectivas, y con ello dar eficacia real a las sanciones administrativas.

Con las obligaciones de responsabilidades que establecieron en esta ley se busca desterrar conductas reprochables en el servicio público, consistentes en el aprovechamiento del poder de influencia que el servidor público pueda tener derivado del empleo, cargo o comisión que desempeña, o de la información en materia de inversiones u obras a que hubiere tenido acceso con motivo de la función pública que ejerza.

Por ello se incorporó al catálogo de obligaciones de los servidores públicos las relativas a no aprovecharse de su posición para inducir a que otro servidor público realice, no realice o retrase algún acto de su competencia, con lo cual se beneficien u obtengan en general un provecho éstos, sus cónyuges, parientes, terceros o sociedades en los términos que establece la Ley, así como en no adquirir, para sí, o para las referidas personas, y hasta un año después de que se retiren de su encargo, bienes inmuebles cuyo valor o condiciones físicas se mejoren en virtud de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que hubieren autorizado o tenido conocimiento en ejercicio de sus funciones.

Para esta nueva ley en materia de sanciones administrativas se determinó mantener aquéllas que se ha considerado cumplen con su finalidad disciplinaria, y eliminar las que en la práctica su efectividad ha resultado insuficiente.

Por lo anterior, se realizaron modificaciones al suprimir el apercibimiento privado o público, y preservar en la ley la amonestación privada o pública; la suspensión del

empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año; la destitución del puesto; la sanción económica y, la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Con lo anterior, se subsana la laguna legal existente respecto de la procedencia de la sanción de inhabilitación cuando el servidor público infractor no cause daños o perjuicios, o no obtenga algún beneficio o lucro, y su conducta no sea grave, estimándose prudente establecer su imposición en este supuesto con una temporalidad de seis meses a un año.

Asimismo se consideró que para iniciar el procedimiento administrativo era necesario que los mismos quedaran claramente definidos para evitar abusos en contra de los servidores públicos, e incluso para evitar que éstos, con posterioridad invoquen algún vicio en el procedimiento o con base a una laguna de la ley pretendan evitar su responsabilidad quedando la autoridad sin posibilidad de sancionarlos.

De igual forma, se creó un plazo, que no excederá de diez días hábiles, para que la autoridad notifique al jefe inmediato o titular de la dependencia o entidad del servidor público, la resolución recaída al procedimiento respectivo.

En esa inteligencia, a los ciudadanos les interesa que no se demoren los procedimientos respectivos o incluso que no queden inactivos, para lo cual se previó el auxilio que los servidores públicos de las dependencias y entidades federales prestarían a los contralores internos y a los titulares de las áreas de quejas y de responsabilidades, tratándose de notificaciones y citaciones, cuando éstos no residan en los lugares en que deban practicarse.

Asimismo un planteamiento importante fue la imposibilidad de otorgar la suspensión de la resolución impugnada mediante recurso de revocación o juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tratándose de infracciones graves o de casos de reincidencia.

Lo anterior, a efecto de salvaguardar el interés que el Estado y la propia sociedad guardan respecto de la continuación de actos provenientes de un servidor público, cuyo correcto desempeño se encuentra en entredicho por disposición legal.

También se buscó evitar que los infractores de la Ley puedan quedar impunes por el transcurso del tiempo, para lo cual, se ampliaron los plazos de prescripción de las facultades de las autoridades para imponer sanciones administrativas, siendo el de cinco años para las infracciones graves, y el de tres años para las infracciones que no lo sean.

Asimismo, se ampliaron a dos años el plazo de que disponen los particulares para solicitar la indemnización de daños o perjuicios con motivo de faltas administrativas cometidas.

Se creó un registro de servidores públicos sancionados, el cual tiene el carácter de público y puede accederse a la información que ahí se contenga bajo el control de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conforme a sus atribuciones legales.

También esta ley contempla en su artículo 30 el procedimiento de aplicación de la destitución, mismo que a lo largo de la presente tesis profesional manifiesto las causas por las cuales propongo su modificación con relación a otros dispositivos legales.

Por todo lo anterior, se puede decir que la historia testifica que ha existido una lucha contra la corrupción y una exigencia social por un gobierno transparente, misma que desgraciadamente ha sido infructuosa.

En esa tesitura, las modificaciones estructurales que han visto no solo en el ámbito de combate a la corrupción que en términos políticos y sociales, cuestiona las bases mismas del Estado democrático y de derecho, modifica los fines de la democracia y rebasa los límites de la ley, afecta el proyecto de nación destinado a beneficiar a la colectividad y desvía el producto del desarrollo hacia las manos de unos cuantos, sino también en la materia específica de la tesis que es la aplicación de los procedimientos laborales en la destitución de los servidores públicos federales de base.

-8-

## Segundo Capítulo

### “Marco Jurídico Nacional”

Al hablar sobre un marco jurídico, no solamente se hace referencia a los dispositivos legales aplicables sino también los órganos jurisdiccionales encargados de la aplicación de dicho cuerpo normativo, incluyendo también algunas fuentes de derecho como son la doctrina y la jurisprudencia, mismas que en cierto modo originan el tema de la presente investigación como podremos ver mas adelante.

Lo anterior es así, ya que una figura como lo es la destitución de los servidores públicos debe estudiarse de manera sistematizada valorando el conjunto de hechos apropiados para crear o aplicar normas de un orden jurídico, no solamente observando la principal forma creadora de preceptos legales sino observando lo que al respecto del contenido de la misma aducen los tribunales de nuestro país y los estudiosos o no tanto del derecho, para concluir con un estudio somero de este fenómeno en otros sistemas jurídicos.

En ese sentido me permito transcribir unas líneas de Don Luis Recasens Siches, al respecto:<sup>45</sup>

*“Hay una balumba multiforme y dispar de preceptos jurídicos (leyes, reglamentos, sentencias, contratos, estatutos de corporaciones, costumbres, etc. -no es posible dar aquí ejemplos de todas las variedades-), que de facto tienen orígenes diversos jerarquías distintas, materias diferentes, variados ámbitos de validez, cualidad dispares, etc. Sin embargo, ellos constituyen una totalidad, diríamos como orgánica, sistemática desde el punto de vista meramente formal, pues, si ello no fuese así, no resultaría posible el orden*

---

<sup>45</sup> RECASENS SICHES, LUIS. *Introducción al Estudio del Derecho*, 12ª Edición, Porrúa, México, 1997, Pp. 165 y 166.

*jurídico positivo. Y no sería posible tal orden jurídico positivo, porque nos encontraríamos con una multitud de preceptos de diverso origen, de distinto rango, incluso de contenido dispar, sin saber cómo articularlos."*

## **2.1.- Legislación.**

Según Manuel González Oropeza, miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, señala que la palabra legislación deriva de la raíz latina *legislatioonis*<sup>46</sup>.

Asimismo advierte el citado investigador, que se ha denominado legislación al conjunto de leyes vigentes en un lugar y tiempo determinados, pero sin embargo, existen otros significados que igualmente se adscriben al término "legislación", entre los cuales están los siguientes:

- a) Para designar globalmente al sistema jurídico de una región o país;
- b) Para referirse al derecho codificado y distinguirlo de las otras fuentes del derecho, como la jurisprudencia, costumbre o doctrina;
- c) Para referirse al procedimiento de creación de las leyes y decretos;
- d) Para significar la agrupación de textos legales, promulgados de acuerdo a un criterio metodológico y ofreciendo compilaciones o colecciones;
- e) Para reunir las leyes atinentes a una especialidad del derecho, y
- f) Para describir la función desarrollada por el órgano legislativo del poder público.

En esa tesitura procederemos a referirnos a los cuerpos legales que influyen en la problemática y posible solución de la observancia de procedimientos laborales en la

---

<sup>46</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, Op Cit. Pp. 1933 y 1934.

aplicación de la destitución de los servidores públicos federales, en especial de los denominados de base, por lo que en orden de jerarquías e importancia al tema, comenzaremos con la constitución para luego estudiar las leyes federal respectivas.

### **2.1.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Como se apuntó con antelación, el Título Cuarto que versa sobre las responsabilidades de los servidores públicos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, estatuye lo relativo a la destitución, toda vez que en su artículo 113 dispone lo siguiente:

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

El dispositivo antes transcrito permite establecer que todos aquellos sujetos comprendido en la hipótesis normativa prevista en el artículo 108 constitucional se les puede aplicar la destitución por incumplimiento a los deberes de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, lo cual se diferencia de todas aquellas causas de

terminación de las relaciones de trabajo que prevé la misma constitución en su artículo 123 y sus leyes reglamentarias, la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Es decir, este precepto legal da bases suficientes para sustentar la defensa de la presente tesis, ya que en primer lugar determina que la destitución es una sanción administrativa ajena al cese o despido que resulta ser una figura laboral.

Asimismo, las causas de la destitución difieren de las laborales como quedo apuntado, lo cual se robustece con la tesis jurisprudencial P. XXV/93 de la Octava Epoca, emitida por el Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación en el Tomo 65, de mayo de 1993 en la página 27 que a la letra dice:

**SERVIDORES PUBLICOS, LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS. SU ARTICULO 72, FRACCION II, INCISO B), NO ES VIOLATORIO DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.** La distinción entre el cese de los trabajadores sujetos al régimen del artículo 123, apartado "B", fracción IX de la Constitución y la destitución del cargo como medida disciplinaria establecida por los artículos 108 y 113 de la propia Constitución **se funda en la diversa naturaleza de las relaciones establecidas entre el Estado y sus servidores** en materia laboral, por un lado, y las que derivan del servicio público cuya observancia garantiza el sistema disciplinario reglamentado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El cese a que se refiere el artículo 123, apartado "B", fracción IX constitucional, **es la consecuencia del incumplimiento, por parte del trabajador, de obligaciones de carácter laboral**, en tanto que la destitución prevista por el artículo 72, fracción II, inciso B), de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del

artículo 113 constitucional, **deriva de una infracción a los deberes de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia**, impuestos a los servidores públicos. En tales condiciones, es evidente que la falta de relación entre el precepto reclamado y el artículo 123, apartado "B", fracción IX constitucional, llevan a la conclusión de que el primero no es conculcatorio de esta última disposición constitucional.

En ese orden de ideas se puede dilucidar con mayor claridad el sentido y alcance que pretendemos darle a la presente tesis, mismo que se entenderá aun más cuando se concluya el capítulo analizando sistemáticamente los diversos ordenes legales aplicables y que se ven afectados por la destitución de los servidores públicos federales.

Por lo anterior, trataremos lo relativo a la competencia constitucional tanto de las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, como del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que dichos tribunales del trabajo son los encargados de aplicar los diversos procedimientos laborales para la separación de los trabajadores ordinarios o burocráticos.

Primeramente la competencia constitucional de las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, se prevé en el artículo 123, Apartado A, fracciones XX y XXXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al señalar que "Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetaran a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje" y que "es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a".

Ello implica que esa competencia en los asuntos catalogados en la citada fracción XXIX, se limitan a controversias entre el capital y el trabajo, y no derivadas de la prestación del servicio público que ocasionan responsabilidades administrativas.

Asimismo, la competencia constitucional del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se establece en el primer párrafo de la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Carta Magna, al señalar que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por lo que de nueva cuenta se puede observar que esta autoridad del trabajo no puede conocer mas que de controversias laborales y no administrativas, tal es así que la jurisprudencia I.6o.T. J/25 de la Octava Epoca, emitida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación en el tomo 75, de marzo de 1994 en la página 39 dice lo siguiente:

**TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE  
INCOMPETENCIA DEL, PARA CONOCER DE  
DESTITUCIONES FUNDADAS EN LA LEY FEDERAL DE  
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

Si en el juicio laboral el titular demandado se excepcionó argumentando que destituyó al actor con apoyo en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Sala del conocimiento debe verificar la veracidad de tal argumento y, una vez comprobado que aquél actuó, al emitir la destitución, no como patrón, en forma análoga a un particular, sino como ente soberano con facultades, entre otras, de poder disciplinario y sancionó al actor en su calidad de servidor público por incurrir en responsabilidades en el desempeño de sus funciones, la autoridad responsable está obligada a abstenerse de resolver el fondo del asunto y nulificar el acto, ya que el citado ordenamiento legal establece los recursos y medios de impugnación y las autoridades competentes para conocer de ellos, ya que en sus artículos 70 y 71 se prevé el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación y el recurso de revocación ante la propia autoridad que haya impuesto la sanción; por lo anterior, debe concluirse que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, carece de competencia para invalidar la mencionada destitución.

En ese sentido y como se ha visto, tanto las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje como el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, carecen de la competencia constitucional para conocer de destituciones de servidores públicos, por lo que sostener lo contrario implicaría la afectación directa a las prerrogativas que la misma Constitución tutela en favor de los gobernados, en especial la contenida en el artículo 16.

### **2.1.2.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

Este cuerpo normativo, es el que hoy en día regula las destituciones de los servidores públicos federales, lo cual puede corroborarse en el contenido de su artículo 1º al establecer lo siguiente:

**Artículo 1º.-** Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

- I.- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- II.- Las obligaciones en el servicio público;
- III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- IV.- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y
- V.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

De este numeral se advierte que esta es la Ley que regula lo relativo a las responsabilidades y sanciones administrativas y las autoridades competentes por lo que la diversa Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del

Estado son excluidas en la aplicación de responsabilidades administrativas dada su diferente naturaleza jurídica.

Asimismo el artículo 3° permite una serie de contradicciones y malentendidos entre las autoridades laborales que basándose en él deciden abocarse al conocimiento de sanciones administrativas<sup>47</sup> como la destitución, tal es así porque dicho precepto dispone lo siguiente:

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

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

Lo anterior a simple vista, hace suponer que en efecto, los tribunales del trabajo como pueden ser las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, aplican esta legislación, pero sin embargo el artículo 11 dispone lo siguiente:

**Artículo 11.-** Las autoridades a que se refieren las fracciones I, II y

---

<sup>47</sup> Expediente 2442/02, ventilado en la 2ª Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

**IV a X** del artículo 3, conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, así como para imponer las sanciones previstas en el presente Capítulo.

Es decir, que dicha aplicación se acota al establecimiento o adscripción en su estructura interna, de un Órgano de Control Interno que estará a cargo del Titular o Contralor Interno y de Titulares de las Areas de auditoria, quejas y responsabilidades, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo hoy Secretaría de la Función Pública, de conformidad con el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley Federal de Entidades Paraestatales y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de fecha 24 de diciembre de 1996, los cuales tendrán las facultades que se señalan en el artículo 4º y 11 de la aludida Ley.

Lo anterior se puede evidenciar en los artículos 33 y 34 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y 38 y 39 del Reglamento Interior de las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, por lo que resulta infundado que una autoridad laboral, sostenga su competencia para conocer de un asunto cuyo hecho generador sea la aplicación de una destitución basada en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tomando como apoyo legal el citado artículo 3º, no obstante de que en la práctica es muy socorrido fundamentarse dichos órganos con ese precepto.

**Artículo 33.-** Al Contralor Interno le corresponde recibir las quejas y denuncias administrativas que se presenten contra los servidores públicos del Tribunal identificarlas e investigarlas, haciendo las indagaciones necesarias y formular opinión ante el Presidente, para que éste la someta a la consideración del Pleno del Tribunal; y

Las demás inherentes a su cargo que acuerden el Pleno y el Presidente del Tribunal.

**Artículo 34.-** El Contralor Interno informará mensualmente al Presidente del Tribunal del resultado de las actividades realizadas en su área.

**Artículo 38.** La Unidad de Quejas, Denuncias y Responsabilidades de la Junta, estará a cargo de un Titular, quien tendrá como responsabilidad tramitar las quejas en contra del personal jurídico y administrativo presentadas ante la misma, desde su inicio hasta su terminación.

El procedimiento comprenderá la recepción de la queja, su radicación, y previa notificación, la audiencia al interesado en la que se recibirán las pruebas que ofrezca en su descargo y desahogo.

Por su parte el artículo 7º, dispone como se trato en el punto inmediato anterior, las causas para aplicar una sanción administrativa, las cuales difieren en gran medida de las laborales para dar por terminada una relación de trabajo, ya que dicho numeral dice:

**Artículo 7º.-** Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

Es decir la aplicación de la destitución se basa en la inobservancia de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el

servicio público y no en la causa laboral que estudiaremos más adelante al tocar el tema de la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En lo que respecta a la destitución, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es clara al establecer en su artículo 13 los supuestos por lo cuales se le aplicará la sanción administrativa de destitución a un servidor público, considerando a ésta como la sanción mas grave. Dichas conductas consisten en:

1.- Ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, no obstante de haber concluido el período para el cual se le designó, y por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida (Fracción VIII).

2.- Autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público (Fracción X).

3.- No excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte (Fracción XI).

4.- No abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI del referido artículo, que procedan de cualquier persona física o

moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Ello hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión (Fracción XII).

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

6.- Intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI (Fracción XIV).

7.- No atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos (Fracción XVI).

8.- No proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos (Fracción XIX).

9.- Aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI (Fracción XXII).

**10.-** Adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión (Fracción XXIII).

En esos sentido, en México, al calificarse tales conductas como causas de sanción administrativa, se buscaba proteger la garantía de la sociedad para que las funciones y responsabilidades encomendadas a los servidores públicos y empleados del Estado no atenten contra los derechos de los individuos que la conforman, así como también asegurar que los servicios públicos se prestaren eficientemente.

En ese entendido, conviene señalar lo que al respecto sostiene la Dr. Olga Hernández Espíndola, actual Titular del Area de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública:

*“En cuanto a la opción de definir la responsabilidad administrativa a partir del cumplimiento de las obligaciones inherentes al desempeño de la función pública, conviene mencionar que André de Laubadere, señala en el derecho administrativo francés que el funcionario tiene el deber de consagrar su actividad profesional a su función, de donde se desprenden prohibiciones y deberes que atañen a una conducta del funcionario público que actúe en interés exclusivo del servicio o de las funciones que desempeña, excluyendo cualquier actitud que comprometa su independencia con respecto a los intereses de los particulares con quienes se encuentre relacionado por razón de sus funciones, igualmente conciernen dichos deberes a la obligación de guardar discreción y reserva sobre aquellos hechos e informaciones de que conocen con motivo del ejercicio de su*

*encargo, la obligación de obediencia con respecto al superior jerárquico y las responsabilidades de índole patrimonial que pueden surgir del incumplimiento de los deberes propios de la función pública.*"<sup>48</sup>

Ahora bien, motivo de confusión entre las autoridades laborales y por lo mismo, de propuesta de adición a los artículos 46 y 47 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Ley Federal del Trabajo respectivamente, es lo dispuesto en la fracción II del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que dispone lo siguiente:

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

**II.-** La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente;....

Es decir, la destitución es impuesta como acto de autoridad por la Secretaría de la Función Pública o por los Organos de Control Interno, para después ejecutarse por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, ya que con el es con quien se entiende la relación laboral en términos de lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Al respecto me permito transcribir la tesis jurisprudencial VIII.1o.19 L de la Novena Epoca cuya instancia fue el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el Tomo VI, de diciembre de 1997 en la página 690 que dice:

---

<sup>48</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, Op. Cit. Pág. 4.

**RESCISIÓN, LA DESTITUCIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, POR ORDEN DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, DEBIDO AL INCUMPLIMIENTO EN LA PRESENTACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE MODIFICACIÓN PATRIMONIAL, NO ES CAUSAL DE.** No puede hablarse de una responsabilidad laboral por parte del organismo descentralizado demandado, al poner en conocimiento del funcionario el oficio por el cual se formula declaratoria de incumplimiento en la presentación de su declaración de modificación patrimonial, suscrito por el director general de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, notificándole el cese de su nombramiento en el puesto que desempeñaba, pues la comunicación en cuestión no obedece a la actualización de una causal de rescisión de la relación laboral contenida en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, sino que su destitución deriva de la aplicación estricta y material de una sanción administrativa establecida en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que, en su artículo 81, penúltimo párrafo, ordena que cuando se omita la declaración patrimonial que deberá de presentarse el mes de mayo de cada año, sin causa justificada, quedará sin efectos el nombramiento respectivo previa declaración de la secretaria.

Esto sin lugar a dudas, hace presumir a las autoridades laborales que al ejecutar las destitución el titular de la dependencia o entidad, se esta ante un acto de patrón, sin tomar en cuenta que éste actúa por orden del ente administrativo aludido, y que en caso de no acatar la resolución de conformidad con el ultimo párrafo del artículo 16, se estará ante una responsabilidad administrativa.

*“El incumplimiento a lo dispuesto en este artículo por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o*

*de los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será  
causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley."*

Robustece lo manifestado por analogía, la tesis jurisprudencial de la Octava Epoca dictada por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación en el Tomo XIII, de mayo de 1994 en la página 522 que señala:

**RELACION LABORAL. RESCISION DE LA, SIN RESPONSABILIDAD DEL PATRON.** Si al contestar la demanda, la patronal se excepciona aduciendo que separó definitivamente al servidor público de sus labores, en estricto cumplimiento a una resolución administrativa pronunciada por la Unidad de la Contraloría Interna de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual estaba obligada a acatar conforme a lo previsto en los artículos 2o., 47, fracción XIX y 75, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que fue consentida por el trabajador al no haber interpuesto en su contra los medios legales de defensa que establece el propio ordenamiento, es inconcuso que esa separación del actor no fue determinación voluntaria del patrón, sino de la dependencia gubernamental de referencia, pues de no cumplirla, también se haría acreedor, por omisión, a alguna sanción, conforme a los preceptos 58 y 59 de la Ley invocada; por lo cual no puede estimarse que la patronal lo haya separado de su trabajo injustificadamente, pues su proceder debe considerarse un caso análogo al cumplimiento de una cláusula de exclusión, según lo determinó la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de Nación al resolver la contradicción de tesis número 52/90.

Cabe resaltar que de conformidad con la fracción III del artículo 21 de la estudiada Ley, el jefe inmediato o el titular de la dependencia o entidad deberá ejecutar la resolución en un plazo no mayor a diez días.

Ahora bien, la resolución administrativa en la que se imponga la destitución del empleo deberá ser combatida de conformidad con el artículo 25, de manera optativa, a través del recurso de revocación o bien mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que de ningún modo la destitución será combatible por juicio laboral, dada su naturaleza administrativa.

Dicho precepto da continuidad a lo que establecía el artículo 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que consignaba a favor del servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dictase conforme a ese ordenamiento, el recurso de revocación o el juicio de nulidad promovido ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Al respecto Carlos Reynoso, señala que en casos como los anteriores, la coherencia entre las normas laborales y administrativas no aparece clara, y se presentan no sólo como ordenamientos abiertamente contradictorios sino también carentes de consistencia en el sistema jurídico como un todo, al obligar según el autor, a un Tribunal administrativo a conocer un asunto eminentemente laboral.<sup>49</sup>

En las apuntadas circunstancias el régimen de impugnación de las sanciones administrativas no cambió con la expedición de la nueva ley reglamentaria del Título Cuarto constitucional, por lo que resulta aplicable la tesis jurisprudencial de la Octava Época, cuya instancia fue el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación en el Tomo II, Segunda Parte-1, de julio a diciembre de 1988, página 322 que enseña:

---

<sup>49</sup> REYNOSO CASTILLO, Carlos. *Curso de Derecho Burocrático*, Porrúa, México, 1999. P.p. 110 y 111.

**LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS  
SERVIDORES PUBLICOS: REGIMEN DE IMPUGNACION  
DE LAS SANCIONES APLICADAS CON APOYO EN ESE**

**ORDENAMIENTO ARTICULOS 70, 71, 73.** De conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Federal, son competentes para aplicar sus disposiciones, entre otras autoridades, tanto la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; como las diversas dependencias del Ejecutivo Federal. Atento a ello, cuando un servidor público es sancionado con apoyo en disposiciones de ese ordenamiento, el régimen de impugnación consagrado a su favor ha de variar en función de quién sea la autoridad que haya aplicado la ley en el caso concreto, es decir, si el sujeto de responsabilidad es sancionado directamente por la dependencia a la cual presta sus servicios, su inconformidad ha de ser ventilada, obligatoriamente, a través del recurso administrativo de revocación ante el superior jerárquico y, de no ser satisfecha su pretensión, mediante la acción de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, según lo disponen categóricamente los artículos 70 y 71 del cuerpo normativo ya invocado. Por el contrario, si la conducta del servidor público es sancionada mediante resolución dictada por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, atento al contenido dispositivo del artículo 73 de aquella ley, el inconforme podrá optar, por así estar expresamente señalado, entre agotar o no el mencionado recurso administrativo de revocación ya aludido, o mediante su impugnación en el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, alternativa que no se hace extensiva respecto de la procedencia de este último medio de defensa pues, de una u otra forma, el servidor público afectado se encuentra obligado a acudir ante este último órgano juzgador a deducir sus derechos, de manera previa al ejercicio de la acción constitucional de amparo.

En esa inteligencia y de conformidad con el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá ordenar a la dependencia o entidad en la que el servidor público haya prestado sus servicios, que se le restituya en el goce de sus derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, derechos que en la destitución, se tratan también de laborales.

Es decir, este dispositivo otorga al referido Tribunal la facultad de nulificar las sanciones administrativas y ordenar que se retrotraigan los efectos de la misma, sin necesidad de acudir ante un órgano diverso para reclamar los derechos de que fuese privado el servidor público como lo son los laborales, ejemplo claro de lo manifestado es la reciente tesis jurisprudencial I.10o.A.30 A de la Novena Época que fue emitida por el Décimo Tribunal en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el Tomo XV, de abril de 2002 en la página 1277 que dice:

**INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO. NO LO TIENE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD EN LA QUE EL SERVIDOR PÚBLICO PRESTE O HAYA PRESTADO SUS SERVICIOS, CUANDO CON MOTIVO DE UNA SENTENCIA FIRME DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN (AHORA TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA), SE LE ORDENE EL PAGO DE SALARIOS.** La dependencia o entidad de la administración pública federal que, con motivo de una sentencia anulatoria firme del Tribunal Fiscal de la Federación (ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), se encuentre obligada a pagar salarios caídos al servidor público, a fin de restituirlo en el goce de los derechos del que fue privado con motivo de la sanción anulada, impuesta por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o, en su caso,

por el órgano de control interno en la dependencia o entidad en la que el mencionado servidor público preste o haya prestado sus servicios, y haya ejecutado la sanción impuesta por encontrarse obligada a ello en términos de lo dispuesto por el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, carece de interés jurídico para promover el juicio de amparo, ya que con el pago de salarios no se afecta su patrimonio, sino, en todo caso, la partida contingente del presupuesto de egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal en que se efectúe la restitución, además de que esa dependencia o entidad, al ejecutar la sanción impuesta por el órgano administrativo de control, actúa con el servidor público sancionado sin entablar un vínculo jurídico en el que, a su mismo nivel y no como autoridad, afecte su patrimonio.

Por último y no por ello carente de importancia es lo establecido en el segundo párrafo del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que dispone lo siguiente:

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

Aquí nos encontramos con el punto toral de la presente tesis, este simple párrafo que aparentemente protege los intereses de la clase trabajadora, en la práctica ocasiona un sinnúmero de problemas de interpretación, aplicación y gran cúmulo de juicios laborales ante las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Juicios que resultan ser improcedente por ser ventilados ante autoridad incompetente o que en caso de que se sostenga la competencia la responsable, originan gran carga de trabajo para los Tribunales Federales.

Es decir, este párrafo, origina una serie de problemáticas que serán tratadas en el próximo capítulo, ya que de manera incongruente, se obliga al titular de la entidad o dependencia, para aplique procedimiento laborales que como hemos visto son materialmente incompetentes para ejecutar la destitución de los servidores públicos.

Dicho párrafo deja a un lado el hecho de que la destitución se aplica a un sujeto que tiene la calidad de servidor público y no por ser trabajador de base o de confianza al servicio del Estado inobservando el contenido de la tesis cuyo epígrafe es **SERVIDOR PÚBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE DIVERSOS ÁMBITOS LEGALES DE APLICACIÓN (ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLÍTICA, PENAL, CIVIL)**, que en obvio de repeticiones me remito a las hojas 85 y 86 de la presente tesis.

Por lo anterior, nos remitimos al argumento de la Dr. Olga Hernández Espíndola, que sostiene lo siguiente:

*“En el derecho mexicano, Gabino Fraga sostiene que la falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente. Esa responsabilidad no trasciende fuera de la administración; la falta que la origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena disciplinaria y la autoridad que la*

*impone es la jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta.*<sup>50</sup>

Asimismo, se deja a un lado el hecho de que en la Administración Pública Federal Centralizada, los trabajadores de confianza se clasifican en atención a sus funciones mismas que deben ser determinadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por lo que si el superior jerárquico ejecuta la sanción administrativa a un servidor publico sin aplicar los procedimientos laborales, estimando que es trabajador de confianza, y el mismo acude ante ese órgano jurisdiccional para acreditar su calidad de base y por consiguiente la inobservancia del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la aplicación podía declararse nula, ante una imprecisión de catalogación del servidor público que no tiene razón de ser, ya que no se trata de una sanción laboral, sino administrativa.

También de manera evidente incumple con lo estipulado en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, junto con lo dispuesto en los artículos 7, 8 y 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que como hemos advertido, dichos dispositivos señalan las causas por las cuales, a un servidor publico se le aplica una sanción administrativa como la destitución.

Por lo anterior, no puede homologarse esas causas a las de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo, que contempla bien sea la Ley Federal del trabajo o la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

También este párrafo es incongruente, porque de considerar que deben aplicarse procedimientos laborales, se esta facultando a los Tribunales laborales para que conozcan y resuelvan sobre la legalidad de la sanción administrativa lo cual escapa de la esfera competencial de dichos órganos de dicción jurídica, aunado al hecho de que

---

<sup>50</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, Op. Cit. Pág. 5.

implicaría un doble juzgamiento del mismo hecho, infringiendo la garantía de legalidad y seguridad jurídica que prevén los artículo 14 y 16 constitucionales.

### **2.1.3.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.**

Es pertinente hablar sobre esta ley, aunque sea de manera breve, toda vez que las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, generalmente rigen sus relaciones laborales con sus trabajadores de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo, tal es el caso de Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, etc.

Asimismo, en dichas entidades de conformidad con el artículo 62 de la ley en cita, existirán órganos de control interno o conocidos como Contralorías Internas, mismas que son parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales.

Estos órganos internos de control en materia de responsabilidades administrativas pueden recibir quejas, investigarlas y en su caso, por conducto del titular del órgano de control interno o del área de responsabilidades, determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad **e imponer las sanciones** aplicables en los términos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos de la entidad respecto de la imposición de sanciones administrativas.

Es decir, también los servidores públicos de las entidades paraestatales pueden ser sujetos de responsabilidades administrativas tales como la destitución, que de conformidad con el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al ejecutar la sanción administrativa, los titulares deberán observar los procedimientos laborales previstos en este caso en la Ley Federal del Trabajo y no en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Guarda sustento lo manifestado, al aplicar por analogía la tesis jurisprudencial II.2o.A.17 A de la Novena Época, cuya instancia fue el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el Tomo XIII, de marzo de 2001 en la página 1731 que a la letra dice:

**CONTRALOR INTERNO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. CARECE DE FACULTADES PARA SANCIONAR CON LA DESTITUCIÓN DEL EMPLEO, CARGO O COMISIÓN A UN TRABAJADOR DE BASE DE DICHA DEPENDENCIA.** De una correcta interpretación de los artículos 53, fracción VI, 56, fracción II y 75, segundo párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se advierte que el titular de Denuncias y Responsabilidades de la Contraloría Interna en la Comisión Federal de Electricidad, carece de facultades para destituir del empleo, cargo o comisión a un trabajador de base de dicha dependencia, ya que lo anterior sólo procede mediante demanda por el superior jerárquico ante la Junta de Conciliación y Arbitraje.

La anterior tesis provoca contradicciones y problemáticas tanto jurídicas como sociales que serán abordadas en el próximo capítulo, tal es así que en primer lugar la Comisión Federal de Electricidad, no es una Dependencia sino una Entidad, y se reitera que considerar que solo procede aplicar la destitución mediante una demanda por el superior jerárquico ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, hace equiparar a la sanción administrativa con un despido, cese o bien con cualquier forma de terminación de la relación de trabajo, lo cual resulta totalmente equivocado y ajeno a la seguridad jurídica que debe imperar en nuestro sistema jurídico.

Por lo anterior, transcribo la tesis de jurisprudencia VII.1o.A.T.24 L de la Novena Época, dictada por Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativas y de Trabajo del Primer Circuito, publicada en la misma fuente informativa que la anterior, en el Tomo IX, de enero de 1999 en la página 849, que de una manera atinada toca el tema de mérito de la siguiente manera:

**DESTITUCIÓN DE UN SERVIDOR PÚBLICO POR LA CONTRALORÍA INTERNA ADSCRITA AL "INFONAVIT" CON BASE EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, NO EQUIVALE A UN DESPIDO EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, POR SER DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA Y NO LABORAL.** Si la conducta de la Contraloría Interna adscrita al "Infonavit" se circunscribió a dictar una resolución administrativa en la que destituyó al actor del puesto que ocupaba en ese instituto, inhabilitarlo para desempeñar otro cargo o empleo e imponerle una sanción económica, en uso de las atribuciones a que se refieren los artículos 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 62 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, 53, 56, fracción VI, 57, párrafo segundo, 60, 70 y 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 109 de la Constitución Federal, sanciones que son de diferente naturaleza a las disposiciones previstas en la Ley Federal del Trabajo, que tienen su origen en el artículo 123 de la Carta Magna, aunado a que los numerales que enseguida se indican establecen: el 108 constitucional, que son servidores públicos todas las personas que desempeñen un puesto, cargo o comisión en la administración pública federal, el 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que la administración pública federal se integra con la administración pública centralizada y paraestatal, el diverso 45 del mismo ordenamiento, que son organismos descentralizados las

entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, el 2o. de la Ley del "Infonavit", que dicho instituto es un organismo público de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio y, en consecuencia, su naturaleza jurídica es la de un organismo descentralizado del Estado, y los diversos 5o. y 13 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que dicha ley es aplicable al "Infonavit" y que las infracciones a la misma son sancionadas conforme al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, se colige que la Junta responsable al dictar el laudo combatido aplicó inexactamente los artículos 123 de la Constitución Federal, 47, 527 y 604 de la Ley Federal del Trabajo, porque la propia conducta atribuida a la contraloría no es de naturaleza laboral entre un trabajador y un patrón, sino administrativa entre un servidor público adscrito al "Infonavit" y una autoridad administrativa que depende jerárquicamente de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo del Gobierno Federal, que cuenta con facultades para destituir a servidores públicos con base en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, condiciones en las cuales, es ilegal que la Junta considere probada la acción de reinstalación por despido y condene al pago de salarios caídos, sobre la base de que la controlaría demandada debió cumplir con las exigencias de la Ley Federal del Trabajo, máxime si no existe constancia de que la destitución ordenada por la misma haya sido anulada a través del juicio administrativo correspondiente.

En esa inteligencia se puede advertir, que las contradicciones en los cuerpos normativos traen consigo errores de interpretación, no solo entre los litigantes sino incluso en los mismos Tribunales Federales, lo cual se podrá observar en este capítulo en los temas subsecuentes.

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

Ahora bien de seguir considerando que es correcto lo que prevé el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es necesario establecer que procedimiento debe seguirse para aplicar la destitución de los servidores públicos federales de base adscritos a una Dependencia de la Administración Pública Federal, mismo que se encuentra contenido en los artículo 46 y 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Es aplicable en este sentido la tesis de jurisprudencia IV.2o.8 A de la Novena Época, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el Tomo II, de octubre de 1995 en la página 649 que enseña:

**TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, LA DESTITUCION DE LOS. DEBE HACERSE CONFORME A LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y NO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

El artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estatuye en lo conducente: "La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público. Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente." **De lo transcrito se advierte que cuando se trata de trabajadores de base, la destitución se sujetará a lo previsto en la ley correspondiente, esto es, a la Ley**

**Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**, que es la ley aplicable cuando el trabajador presta sus servicios, con nombramiento de base, en una dependencia del Ejecutivo Federal, y por lo tanto, la relación con sus trabajadores se rige por lo dispuesto en la citada Ley, según lo dispone el artículo 123, apartado B, de la Constitución General de la República y lo de la Ley preindicada.

Ese procedimiento que supuestamente debe seguirse es el siguiente:

**Artículo 46 Bis.-** Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del Sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical.

Si a juicio del Titular procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán, como instrumentos base de la acción, el acta administrativa y los documentos que, al formularse ésta, se hayan agregado a la misma.

Es decir, en el numeral aludido se determina un procedimiento laboral para que el Titular de la Dependencia, solicite el cese o terminación de los efectos del nombramiento de un trabajador sin que incurra en ninguna responsabilidad, pero siempre y cuando sea por las causas que establece la fracción V del artículo 46 de la misma ley:

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

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

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

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

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

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

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

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

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

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

Es decir, todas estas causas que son consideradas graves y que puede cometer un trabajador al servicio del Estado, llevan como efecto la autorización por parte del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje al Titular para cesarlo, pero ahora bien ¿Que pasa con la destitución de los servidores públicos que se basa en las causales que se señalaron en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las cuales de manera notoria difieren de las antes citadas?

¿A caso no es claro el artículo 46 Bis al señalar que por las causas de la fracción V del artículo 46 ?, entonces como aplicar este procedimiento a la sanción administrativa.

Por lo anterior debe considerarse que el procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para solicitar el cese de un trabajador sin responsabilidad para el Titular de la Dependencia, no puede de ninguna manera aplicarse en una sanción administrativa aunado al hecho de la incompetencia material de ese Tribunal para conocer de un acto de esta índole como lo es la destitución de los servidores públicos.

#### **2.1.4.- Ley Federal del Trabajo.**

En un intento de conceptuar el Derecho burocrático, Carlos Reynoso Castillo, ha manifestado que es el conjunto de normas jurídicas con las que se busca regular la relación laboral entre los trabajadores que tienen como empleador al Estado.<sup>51</sup>

Asimismo aclara que cuando se habla de Estado, se hace en un sentido estricto, ya que se estaría dejando de lado aquellas organizaciones e instituciones en las cuales el Estado, en un sentido amplio, como empleador, asume la forma de sector paraestatal y descentralizado, y donde el régimen laboral no necesariamente es el burocrático, sino el laboral ordinario.

---

<sup>51</sup> REYNOSO CASTILLO, Carlos. *Op. Cit.* P.p. 14 y 15.

Por lo que de cualquier manera conviene señalar que, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al establecer las bases de organización de la administración pública federal, se refiere a sus dos expresiones o manifestaciones, a saber la centralizada y la paraestatal.

En ese entendido, si bien es cierto en ambos casos el Estado es el empleador, esta característica, en los hechos no siempre se ha traducido en que sea el derecho burocrático el aplicable a sus relaciones laborales, sino mas bien el contenido de la Ley Federal del Trabajo.

Por lo anterior, es que debe tomarse como tema obligatorio en la presente tesis, el contenido del artículo 47, párrafo antepenúltimo de la Ley Federal del Trabajo, que establece que el patrón tiene obligación de dar al trabajador aviso escrito de la fecha y causa o causas de la rescisión, el cual deberá hacer del conocimiento de aquél y en caso de que se negara a recibirlo, el patrón dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la rescisión, informará a la Junta respectiva; proporcionará a ésta el domicilio que tenga registrado y solicitará su notificación al trabajador.

En ese entendido, la falta de aviso al empleado o a la Junta, por sí sola bastará para considerar que el despido fue injustificado.

Por lo anterior, la aplicación del procedimiento laboral contemplado en la legislación laboral en estudio, implica una carga al titular de la entidad para realizar el aviso de rescisión

Sirve de apoyo la jurisprudencia 2a./J. 68/2001 de la Novena Epoca emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el Tomo XIV, de diciembre de 2001 en la página 222 que dice:

**AVISO DE RESCISIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL. CONSTITUYE UN PRESUPUESTO PROCESAL DE LA JUSTIFICACIÓN DEL DESPIDO, QUE DEBE SER ANALIZADO OFICIOSAMENTE POR LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.** Si se toma en consideración, por un lado, que el aviso a que se refiere la parte final del artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo es un deber jurídico ineludible del patrón, ya que tiene la finalidad de que el trabajador conozca de manera cierta la fecha y las causas que motivaron la rescisión de la relación laboral y pueda ejercer las acciones que considere pertinentes y por otro, que el incumplimiento de ese deber tiene como consecuencia que opere en su contra la presunción legal de que el despido fue injustificado, es indudable que dicho aviso constituye un presupuesto procesal de la justificación del despido, que debe ser analizado por la Junta de Conciliación y Arbitraje oficiosamente; de aquí que si un trabajador demanda la reinstalación o la indemnización por considerar que fue despedido injustificadamente, y el patrón se excepciona aduciendo que la rescisión de la relación laboral fue justificada, a éste corresponderá demostrar tal hecho, para lo cual es menester que acredite, en principio, que dio el aviso como se indica en el primer numeral citado, de manera que no es indispensable que el actor reclame en su demanda la omisión del patrón de entregar el aviso para que esa cuestión forme parte de la controversia en el juicio natural en términos del artículo 784 de la propia ley, pues basta para considerarlo así que el demandado alegue en su favor la justificación del despido. No obsta a lo antes expuesto el hecho de que conforme a lo dispuesto en el diverso precepto 872 de la ley señalada, el trabajador deba expresar en su demanda los hechos constitutivos de su acción de reinstalación o indemnización basado en un despido injustificado, especificando las circunstancias de tiempo, modo y lugar que le consten y que a su juicio sean demostrativas de su acción,

pues esta obligación no puede llevarse al extremo de exigirle que mencione hechos negativos que no tiene por qué saber, ya que los trabajadores, por lo general, carecen de un asesoramiento legal adecuado para la defensa de sus intereses.

De la anterior jurisprudencia se puede deducir, que dicho aviso de rescisión deberá ser analizado por las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje en cuanto a sus causas que deberán ser precisadas en el aviso de mérito, ello como se ha mencionado a lo largo de la presente tesis implicaría una invasión de esferas competenciales, ya que ese órgano laboral se avocaría al conocimiento de una sanción administrativa fincada en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Es decir, de continuar con la redacción del artículo 30 de la citada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, previa imposición de la sanción administrativa a los servidores públicos de base, se debería efectuar dicho aviso, bien sea notificando personalmente al trabajador u observar el contenido de los artículos 983 y 991 de la Ley Federal del Trabajo, ventilando un procedimiento paraprocesal de notificación del multicitado aviso.

Lo sostenido en este apartado ya ha sido abordado por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito al establecer en su tesis jurisprudencial XV.1o.14 L de la Novena Epoca, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el Tomo XIV, de octubre de 2001 en la página: 1114 que enseña:

**DESTITUCIÓN DEL EMPLEO. LA FALTA DE PRESENTACIÓN DE LA DECLARACIÓN PATRIMONIAL POR EL SERVIDOR PÚBLICO DA LUGAR A ELLA.** El artículo 81, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ordena que cuando se omite presentar la declaración patrimonial, sin causa justificada, quedará sin efectos el nombramiento respectivo, previa declaración de

la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (antes Secretaría de la Contraloría General de la Federación). En tales condiciones, la destitución de los funcionarios públicos que presten sus servicios a una institución descentralizada, como lo es el Instituto Mexicano del Seguro Social, por orden de la citada secretaría, por no haber presentado su declaración patrimonial, **no puede tomarse como una causal de rescisión de la relación laboral entre patrón y trabajador**, puesto que la destitución deriva de la aplicación estricta y material de una sanción administrativa establecida en la ley; **de ahí que tampoco tuviera obligación el instituto de invocar la causal de rescisión, contemplada en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, ni dar al trabajador el aviso por escrito de la fecha y causa de la misma, ya que no existió conflicto entre éstos**, pues el instituto se limitó a cumplir con el mandato de la secretaría.

### **2.1.5.- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.**

Al momento de ser concebida la presente tesis profesional, todavía no se incorporaba a nuestra normatividad la legislación que se estudia, ya que la misma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003, y surtirá sus efectos después de ciento ochenta días de esa fecha, de conformidad con Artículo Primero Transitorio, por lo que es una adhesión a este trabajo de investigación que de cierta forma vino a modificar y dar mayor sustento a las propuestas planteadas en la tesis.

Lo anterior es así, que se plantea la propuesta de incorporación tanto en la Ley Federal del Trabajo, como en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de un párrafo a los artículos 47 y 46 respectivamente, a efecto de aclarar que la ejecución de la destitución, no puede considerarse como despido.

Dicho sustento se apoya en lo contemplado por el artículo 60 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que dispone lo siguiente:

**Artículo 60.-** El nombramiento de los servidores profesionales de carrera dejará de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias, por las siguientes causas:

- I. Renuncia formulada por el servidor público;
- II. Defunción;
- III. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad;
- IV. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta Ley le asigna;  
La valoración anterior deberá ser realizada por la Secretaría de conformidad con el Reglamento de esta Ley, respetando la garantía de audiencia del servidor público;
- V. **Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia;**
- VI. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño, y
- VII. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el reglamento.

El Oficial Mayor o su homólogo en las dependencias deberá dar aviso de esta situación a la Secretaría.

Ello a nuestro parecer, evidencia que la presente tesis no adolece de coherencia, ya que al contemplarse como eximenda a la parte patronal, la aplicación de una sanción administrativa como lo es la destitución a uno de sus trabajadores, da pauta para que en este caso el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no pueda condenar a la dependencia a ninguna prestación reclamada por el servidor publico sancionado.

Sin embargo cabe resalta que esta Ley, a nuestro punto de vista, deviene incongruente con los diversos ordenamientos legales vigentes e incluso anticonstitucional, más tales consideraciones no pueden ser objeto de la presente tesis porque sería variar el sentido de la misma, solamente puede señalarse que esta ley, de conformidad con sus artículos 5, 6 y 79, hacen deducir que los hoy considerados trabajadores de confianza, dejaran de tener esa denominación para ser llamados Servidores Profesionales de Carrera, los cuales someterán sus conflictos individuales de trabajo ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En conclusión, si bien es cierto que las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, podrán excepcionarse en caso de ser demandadas por los próximos servidores profesionales de carrera, que aducen como despido injustificado la aplicación de una sanción administrativa , mediante la invocación del artículo 60 en comento, también lo es que tratándose de los trabajadores de base que igualmente son sancionados administrativamente, no se contempla ninguna defensa ante la incongruencia del segundo párrafo del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que se propone la derogación del mismo, y las adhesiones referidas con anterioridad a las leyes laborales, para que de ninguna manera, los tribunales del trabajo puedan condenar a una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, ya que son materialmente incompetentes.

## 2.2.- Órganos Jurisdiccionales.

*“Vale más tener leyes malas y jueces buenos que leyes buenas y jueces malos”<sup>52</sup>*

Cabe hacer mención a la labor de los diversos órganos jurisdiccionales encargados de dirimir los conflictos derivados de la problemática que en la presente tesis se plantean, mismos que de manera competente o no se avocan al conocimiento de la cuestión debatida esclareciendo con ello el tema planteado.

Lo anterior es así porque como atinadamente sostiene Teresita Rendón, esa ardua labor de la judicatura se ve menguada por el excesivo cúmulo de trabajo que ello implica sin que eso sea óbice o justificante para no resolver un asunto de manera conciente y reflexiva.

*“El juzgador ante la pesada y abrumadora carga de trabajo, pocas ocasiones tendrá de meditar sobre la índole e implicaciones de la tarea a él encomendada. No se trata de un deseo consiente de evitar disquisiciones teóricas o filosóficas, es la imposibilidad material de quien se ve diariamente agobiado por acuerdos, diligencias, pruebas, audiencias, términos y cuanto más supone la existencia de intereses antagónicos. De ahí que devenga rutinaria –si no es que tediosa–, una de las misiones más delicadas y nobles: la de impartir justicia.”*

53

Aun cuando no forman parte del poder judicial federal, también deben incluirse dentro de los organismos jurisdiccionales nacionales al Tribunal Fiscal de la Federación, cuya ley orgánica promulgada el 30 de diciembre de 1977, entró en vigor en agosto de 1978, y que conoce preferentemente de controversias tributarias federales, pero también

---

<sup>52</sup> GUMERSINDO DE AZCÁRATE. (1840-1917)

<sup>53</sup> RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. *Ética del Juzgador, Consideraciones Fundamentales*, 2ª Edición, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1997. Pág. 50.

de algunas otras relacionadas con las anteriores, como las relativas a las pensiones a cargo de fondos públicos y de la legalidad de los contratos administrativos.

En la esfera nacional funciona la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje que resuelve las controversias laborales en los asuntos que se consideran también de ámbito nacional (regulada por la «LFT» que entró en vigor el primero de mayo de 1970), y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que decide los conflictos laborales entre los empleados y funcionarios y los titulares de las dependencias de los poderes de la Unión y del gobierno del DF «a.» 123, apartado B, de la C y la «LFTSE» de 27 de diciembre de 1963.<sup>54</sup>

### **2.2.1.- Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunales Federales.**

Puesto que la norma individualizada puede consistir en una sentencia o resolución que contiene ingredientes nuevos, que no se dan en la norma general, la función judicial *tiene necesariamente dimensiones creadoras*, en tanto que aporta esos nuevos ingredientes.

Lo anterior, se puede apreciar en mayor grado cuando como en el presente asunto, la ley resulta ser incongruente con el sistema jurídico no solo en su aspecto legal sino en su aspecto teórico, dando con ello un asunto complicado, respecto del cual no se puede formular a primera vista y de modo inmediato el fallo.

Esto sucede por diversas razones según Recasen Siches<sup>55</sup>:

**I.-** Porque la determinación de los hechos jurídicamente relevantes es difícil;

a) Porque lo es también la determinación de cuáles sean los aspectos de

---

<sup>54</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, Op. Cit. Pág. 105.

<sup>55</sup> RECASENS SICHES, José Luis. Op Cit. Pág. 197.

esos hechos que tengan alcance para la calificación jurídica de los mismos;

- b) Porque no resulta empresa fácil el hallar la norma que debe considerarse como pertinente para el problema concreto, en virtud de que con frecuencia, a igual grado en la jerarquía formal, se encuentra más de una norma; y la elección entre las varias normas depende del punto de vista valorador que se adopte;

2.- Porque el sentido y el alcance de la norma, que parece la pertinente, no se presenta con toda claridad en el texto en que ella se encuentra formulada.

3.- Porque el caso planteado constituye una situación que la ley no previó ni remotamente, ni pudo tenerla a la vista, y, entonces, resulta que el empleo de una regla que en virtud de su nombre o etiqueta pudiera erróneamente parecer como la pertinente, muestra después, lo serio que se ha analizado la situación concreta, y se ha comprendido que esa norma produciría consecuencias injustas, monstruosas o fuera de todo lugar.

4.- Porque resulte arduo percatarse de cuál deba ser la decisión concreta a la que se deba llegar.

5.- Porque el juez se encuentra ante una notoria laguna en el orden jurídico positivo formulada explícitamente.

En ese sentido, nuestro máximo tribunal, ha aportado significativos criterios que dan sustento a las propuestas planteadas en la presente tesis mediante la elaboración de jurisprudencias que derivan como se ha manifestados del constante ejercicio de acciones ante tribunales incompetentes que originan retrasos en la aplicación de sanciones administrativas, grandes cargas de trabajo para esos tribunales y descrédito en las instituciones públicas.

En ese sentido, nos permitimos invocar tres jurisprudencias por contradicción de tesis que como se dijo dan pie a la propuesta tocada en el último capítulo de este trabajo de investigación.

Jurisprudencia 2a./J. 13/99 de la Novena Epoca, dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Tomo IX, de marzo de 1999 en la página 298.

**TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. NO PUEDE PLANTEARSE UN PROBLEMA DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN LABORAL PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN DE LEY CUANDO LA DESTITUCIÓN, CESE O SUSPENSIÓN CONSTITUYE UNA SANCIÓN POR FALTAS ADMINISTRATIVAS, YA QUE EN ESTE SUPUESTO ES IMPROCEDENTE LA VÍA LABORAL.** De lo dispuesto por los artículos 1o., 2o., 46, 47, 53, fracciones III y IV, 64 y 70 a 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deriva que la resolución por la que se impone a un servidor público la suspensión o destitución del empleo como sanción por la comisión de faltas y responsabilidades administrativas, es **materialmente de naturaleza administrativa y sólo es impugnable ante la propia autoridad que la impone a través del recurso de revocación o directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación**, ante el que también puede combatirse la resolución que recaiga al recurso de revocación, en el entendido de que de obtenerse la nulidad de la sanción en resolución que cause ejecutoria, se tiene que restituir al servidor público en el goce de todos los derechos de que hubiere sido privado con la ejecución de la sanción anulada. Por tanto, tratándose del despido, cese o suspensión de un trabajador burocrático derivado de una falta o responsabilidad administrativa, no puede plantearse el

problema de prescripción de la acción laboral para demandar la reinstalación, o bien, la indemnización de ley por despido o suspensión injustificada ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en virtud de que esta vía no procede respecto de un acto que no tiene naturaleza laboral sino administrativa, como lo es el cese o suspensión como sanción administrativa y, **además, porque la ley burocrática resulta inaplicable.**

Jurisprudencia 2a./J. 14/99 de la Novena Época, sustentada por la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Tomo IX, de marzo de 1999 en la página 257.

**TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ES IMPROCEDENTE LA VÍA LABORAL PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN CUANDO LA DESTITUCIÓN, CESE O SUSPENSIÓN CONSTITUYE UNA SANCIÓN POR FALTAS ADMINISTRATIVAS.** Es improcedente la vía laboral para demandar la reinstalación, o bien, la indemnización de ley por despido o suspensión injustificados, cuando este despido o suspensión **constituyen una sanción impuesta al servidor público por faltas administrativas, en virtud de que en este supuesto no se está frente a un acto del patrón Estado que suspende o despiden a un trabajador en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; estrictamente, no existe un acto de naturaleza laboral que genere un conflicto entre el trabajador y el patrón Estado, sino que se trata de la suspensión o destitución como sanción administrativa impuesta por el Estado por faltas de carácter administrativo conforme a lo previsto en el título cuarto de la Constitución denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos" y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que reglamenta dicho**

título. Si bien las acciones de reinstalación y pago de salarios caídos persiguen finalidades esencialmente iguales, tanto en el ámbito asimilado al laboral que es propio de los burócratas, como en el ámbito administrativo que acaba de señalarse, no deben confundirse entre sí, porque reconocen génesis jurídicas diferentes, ya que la primera se halla fincada en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (en competencia federal), o en las leyes locales que rigen las relaciones entre los Estados y Municipios con sus servidores (en la esfera estatal), mientras que la segunda deriva de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o de las leyes locales respectivas. La distinción es fundamental y de gran trascendencia, porque reconociendo ambos regímenes normativos -el asimilado al laboral y el administrativo-, diferentes causales de suspensión y remoción, distintos procedimientos y diferentes defensas, las acciones a que dan lugar no pueden, válidamente, confundirse, porque no son optativas ni intercambiables, de tal manera que cada una sigue su propio curso. Por tanto, aunque a través de una acción laboral se demande la reinstalación, el pago de salarios caídos o aun la indemnización, alegando despido injustificado, si la suspensión o el cese constituyen una sanción administrativa, la vía laboral es improcedente porque no se trata de un acto laboral sino administrativo; tanto es así, que los tribunales del trabajo no podrían decidir sobre la procedencia de las prestaciones laborales exigidas, sin examinar y decidir sobre la legalidad de la sanción administrativa, lo cual queda fuera de su competencia material.

Por ultimo la Jurisprudencia 2a./J. 15/99 de la Novena Epoca, emitida por la Segunda Sala del Máximo Tribunal, visible en la misma fuente informativa en el Tomo IX, de marzo de 1999 en la página 299.

**TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. NO PUEDE SURGIR UN PROBLEMA DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN LABORAL PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN DE LEY CUANDO LA DESTITUCIÓN, CESE O SUSPENSIÓN CONSTITUYE UNA SANCIÓN POR FALTAS ADMINISTRATIVAS, YA QUE EN ESTE SUPUESTO ES IMPROCEDENTE LA VÍA LABORAL CONFORME A LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE.** Si en términos de lo dispuesto por el artículo 192 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia que establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria no sólo para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, sino también para los tribunales administrativos y del trabajo, locales y federales, y si, además, la Suprema Corte ya determinó jurisprudencialmente que no puede presentarse un problema de prescripción de la acción laboral para demandar la reinstalación o la indemnización de ley por despido injustificado cuando la destitución de los trabajadores burocráticos se haya impuesto como sanción por faltas administrativas, porque en ese supuesto es improcedente la vía laboral e inaplicable la legislación burocrática, lógico es concluir que en el futuro ya no podrá surgir el problema aludido porque los tribunales laborales deben acatar la jurisprudencia de referencia aun de oficio por tratarse de una cuestión de orden público. Sin embargo, si dicho problema llegara a presentarse, por falta de aplicación del criterio jurisprudencial, podrían darse dos situaciones: una, que se estime prescrita la acción laboral y, entonces, el Tribunal Colegiado, en el amparo que promueva el trabajador burocrático, tendrá que estimar inoperante el concepto de violación relativo porque en aplicación de la jurisprudencia la vía laboral no es la idónea; y segunda, que se estime

no prescrita la acción laboral, caso en el que el patrón Estado deberá cuestionar lo anterior en el amparo que promueva, argumentando, evidentemente, que indebidamente no se acató la jurisprudencia obligatoria establecida al respecto, lo que necesariamente tendrá que considerar fundado el Tribunal Colegiado de Circuito que también se encuentra obligado a acatarla.

De las antes transcritas jurisprudencias, mismas que de conformidad con el artículo 192 de la Ley de Amparo, resultan de observancia obligatoria para todos los tribunales, se puede advertir que la génesis de las sanciones administrativas es diversa a las laborales por lo que considerar que para aplicar las primeras debe cumplirse con un procedimiento de imposición de las segundas resulta incongruente y el precepto que así lo dispone no observa el marco jurídico nacional.

Es decir, los transcritos criterios, consideran que la destitución es una sanción administrativa totalmente autónoma de la laboral, por lo que su régimen de aplicación e impugnación, sus destinatarios y ejecutores, son distintos de cualquier otra sanción derivada del servicio público.

Por ello es que de manera no por demás reiterada, se ha manifestado que el segundo párrafo del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos debe ser derogado.

### **2.2.2.- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

Este Tribunal forma parte de la llamada justicia administrativa misma que se constituye por el conjunto de órganos encargados de atender las reclamaciones de los administrados, cuando éstos consideran que la actividad administrativa atenta contra sus derechos.

En este sentido, el maestro Héctor Fix-Zamudio sostiene que 'la justicia administrativa es el grado más elevado de la protección jurídica del administrado, en el mundo contemporáneo.

Este tribunal, se llama administrativo porque conoce de conflictos de los particulares con la administración pública, operando básicamente en materia fiscal, aunque conoce también de conflictos relacionados con restituciones de derechos de servidores públicos, derivadas de sanciones administrativas como la destitución, o incluso de pensiones civiles y militares; interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, entre otras.

Este órgano jurisdiccional es de principal importancia en el tema tratado, ya que es el competente para conocer de las impugnaciones a que hace referencia el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como la fracción XII del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Lo anterior apoyado en la tesis de jurisprudencia I.1o.T.139 L, de la Novena Epoca emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Tomo XVI, del mes de noviembre de 2002 en la página 1198 que dice:

**TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.  
COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA  
FISCAL Y ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DE SU  
DESTITUCIÓN E INHABILITACIÓN, CUANDO LA  
DETERMINACIÓN SE FUNDA EN LA LEY FEDERAL DE  
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

La resolución de destitución dictada en el procedimiento administrativo disciplinario, por su origen y naturaleza, no es de

índole laboral, sino administrativa y, por ende, el tribunal competente para conocer y resolver el conflicto planteado es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo dispuesto por el artículo 11, fracción XII, de la ley orgánica que lo rige.

Asimismo de conformidad con el artículo 28 de la ley antes citada, continua con la tendencia plasmada en el artículo 70 de la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el sentido de señalar que la dependencia o entidad en la que el servidor público sancionado haya prestado sus servicios le corresponderá restituirlo en el goce de sus derechos que hubiese sido privado por la ejecución de la sanción que es declarada nula por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Al respecto se transcribe la jurisprudencia 2a./J. 51/98 de la Novena Epoca, dictada por la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el Tomo VIII, de agosto de 1998 en la página 397 que dice:

**SERVIDORES PÚBLICOS. LA RESTITUCIÓN DE LA TOTALIDAD DE LOS DERECHOS DE QUE HUBIERAN SIDO PRIVADOS CON MOTIVO DE UNA RESOLUCIÓN SANCIONADORA DICTADA CON FUNDAMENTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, QUE SEA ANULADA POR SENTENCIA FIRME DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDE ÍNTEGRAMENTE A LA DEPENDENCIA O ENTIDAD A LA QUE PRESTABAN SUS SERVICIOS.** Establece el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y dos, que las sentencias firmes

del Tribunal Fiscal de la Federación que anulen las resoluciones sancionadoras dictadas con fundamento en dicha ley, "tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas". **Este artículo no hace distinción alguna respecto de los derechos que debe restituir al servidor público la dependencia o entidad en la que preste o haya prestado sus servicios cuando se declare la nulidad de la resolución sancionadora, por lo que aquélla debe restituirlo en la totalidad de los derechos aludidos, incluidos los de carácter laboral, entre ellos, el de la reinstalación, el del pago de los salarios caídos cuando proceda o el de cualquier otra prestación o derecho que hubiera perdido el servidor público.** Al artículo 70 citado no es aplicable el criterio contenido en la jurisprudencia 6/92 de la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte con el rubro: "DESTITUCIÓN DE TRABAJADORES DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS POR ORDEN DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. ÉSTA DEBE PAGAR LOS SALARIOS CAÍDOS CUANDO ES ANULADA LA ORDEN.", en la que se sostiene que tratándose de los trabajadores mencionados al patrón corresponde sólo reinstalarlos, mientras que a la secretaría mencionada toca cubrir los salarios caídos porque aquél no actuó por voluntad propia sino acatando la orden de la secretaría, en virtud de que la jurisprudencia de referencia se estableció al interpretar el artículo 70 antes de su reforma, mismo que no precisaba a quién correspondía restituir al servidor público en el goce de sus derechos en el supuesto aludido.

En ese sentido se puede observar que la legislación administrativa de ningún modo deja desprotegido al servidor público de base o bien de confianza en cuanto a sus

derechos laborales, por lo que se ve lo innecesario del contenido del segundo párrafo del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que se dota al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de ordenar la restitución en el goce de los derechos privados incluidos los laborales cuando declara la nulidad lisa y llana de la sanción administrativa.

A efecto de dar mayor entendimiento a lo manifestado, y comprender la importancia de la aplicación de las sanciones administrativas tanto en el ámbito jurídico como en el social, no obstante lo extensa, nos permitimos transcribir la tesis de jurisprudencia de la Octava Epoca, cuya instancia fue el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, en el Tomo XI, de enero de 1993 en la página 335 que enseña:

**SERVIDORES PUBLICOS, LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE. LA DECLATORIA DE NULIDAD PARA EFECTOS OTORGADA POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, NO CONFIERE A LOS SERVIDORES PUBLICOS SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO LA RESTITUCION EN EL GOCE DE SUS DERECHOS HASTA EN TANTO SE DEFINA EN EL FONDO SOBRE SU SITUACION DE NO RESPONSABILIDAD (ARTICULO 70 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.** El artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos establece lo siguiente: "Los sujetos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este capítulo. Las resoluciones anulatorias dictadas por este tribunal, que causen ejecutoria, tendrán el efecto de restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las

sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes". Ahora bien, el alcance de la declaratoria de anulación a que alude el precepto de mérito, por lo que hace a la restitución del servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones objeto de la anulación, no puede interpretarse en forma aislada, sino que precisa de la relación armónica que guarde con otras normas como lo son las relativas a la clase de nulidad con que se dictan las resoluciones de la Sala Fiscal, aquellas que contienen la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en general el contexto que llevó al legislador a preservar el orden normativo en tratándose de la prestación de servicios públicos. Así, en torno de la función pública en nuestro país, se ha señalado que toda organización administrativa requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos, los cuales aportan su actividad intelectual o manual para atender los propósitos del Estado mediante determinadas prestaciones. Las transformaciones profundas experimentadas por el Estado moderno le han obligado a realizar una tarea intervencionista amplísima que exige condiciones adecuadas en las personas físicas que asuman las tareas públicas, tales como su valor moral y capacitación técnica, así como la disciplina de su actuación y la conciencia de su elevada misión. En nuestro país es cada día más numerosa la organización administrativa lo que ha orillado al Estado a crear diversos regímenes jurídicos especiales, lo que de hecho ha acabado por aportar nuevos principios de organización. En la legislación positiva mexicana cabe señalar que en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma al título IV constitucional denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", se dijo que el cambio en la denominación al de "servidores públicos" tenía como propósito acentuar el carácter de servicio a la sociedad que debía observar todo servidor público en su empleo, cargo o

comisión. Importa destacar que el móvil de la reforma constitucional de 1982, se debió al Programa de Renovación Moral instituido por el Presidente de la República de aquel entonces quien la enarbó e integró a su programa de gobierno por el cual trató de eliminar la práctica negativa social generalizada en favor de la corrupción. La función pública entonces, no se tomó como un privilegio, sino que implicaba necesariamente, la responsabilidad del servidor público que mantiene y sostiene a un gobierno determinado, de manera que la función pública es, finalmente, una de las más elevadas responsabilidades sociales. En el Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988, se expresaron las líneas fundamentales del programa de renovación moral, teniéndose presente que en el programa hay un conjunto de acciones de la sociedad, lo que en todo caso debe contar con servidores de conducta intachables. El ataque a la corrupción se encuentra asociado con el cumplimiento estricto de los principios del estado de derecho. De ahí que el plan asentase que sería simplista creer que la renovación moral se reduce a una persecución y a una sanción de los servidores públicos corruptos, sino que para el gobierno, la renovación moral "en su expresión práctica equivale al perfeccionamiento de los sistemas de administración de los recursos del estado, la mejor regulación de las responsabilidades de los servidores públicos y el fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia de la administración". La trascendencia de este programa por tanto, llevó a la reforma del Título IV de la Carta Magna, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para crear una dependencia encargada de vigilar y asegurar la aplicación de la política de renovación moral, así como de otras Constituciones y leyes de responsabilidades y de obras públicas de las entidades federativas, marcando su presencia en las llamadas leyes financieras. La nueva regulación constitucional definió cuatro tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos: la

penal, la civil, la política y la administrativa. En el título IV constitucional se determina, entre otras hipótesis, quiénes son sujetos del régimen de responsabilidades por su participación en la función pública (artículo 108) sujetándose en el nuevo régimen a todo servidor público de cualquiera de los tres poderes de la unión así como de los Estados y Municipios, superando la distinción de las diversas categorías de las personas que prestan sus servicios al Estado, sometiendo a todos al mismo régimen de responsabilidades, sin más distinción que la consideración del tipo de acto violatorio de la ley en que incurran, el tipo de falta que cometan y la consideración de estar sujeto a una protección constitucional especial (inmunidad y fuero constitucional). Por su parte, en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se destaca que las bases de la responsabilidad administrativa descansen en criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la Administración Pública Federal que garantizan el buen servicio público. Particularmente, en los artículos 47, 52, 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cabe señalar, respectivamente, hacen referencia al catálogo de obligaciones administrativas al que deben sujetarse los servidores públicos, las sanciones administrativas que se hacen acreedores en caso de incumplimiento, entre las cuales destaca la inhabilitación en el cargo, el procedimiento que ha de seguirse en la imposición de las sanciones administrativas, el cual se inicia con la citación del responsable a una audiencia en la que tendrá derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga en torno a la responsabilidad que se le imputa, señalándose que entre la fecha de la citación y la de la audiencia, deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles y culmina con la resolución sobre la inexistencia de la responsabilidad o imponiendo al infractor la sanción administrativa correspondiente, notificando dicha

resolución. En éste procedimiento es de llamar la atención la facultad por parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que previa o posteriormente al citatorio, determine en su caso, la suspensión temporal del presunto responsable de su cargo, empleo o comisión, si a su juicio así conviene para las investigaciones, lo que desde luego no prejuzga acerca de la responsabilidad que se le impute. Esta suspensión temporal en términos del artículo 64, suspende los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión y desde el momento en que sea notificado el interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio, suspensión que cesará hasta que así lo resuelva la Secretaría. Asimismo, resulta relevante que en este último precepto se disponga en forma expresa que si los servidores suspendidos temporalmente no resultan responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las cantidades que debieron percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos. Lo anterior significa, que hasta el momento en que se determine que los servidores públicos suspendidos en su cargo, empleo o comisión no son responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las cantidades que debieron percibir durante el tiempo en que estuvieron suspendidos. Aun cuando el precepto en comentario se refiere al procedimiento seguido ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en términos del artículo 65 de la ley en cita, en los procedimientos que se sigan ante las contralorías internas de las dependencias se trabarán las reglas contenidas en el artículo 64 mencionado en todo cuanto sea aplicable. En la especie, la declaratoria de nulidad de la resolución combatida en el juicio de nulidad, tan solo fue para el efecto de que las autoridades demandadas emitieran otra dejando insubsistente la resolución que destituyó de su cargo a la parte actora y fuera repuesto el procedimiento que motivó su destitución de conformidad con los

lineamientos establecidos en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, habida cuenta de que las demandadas no respetaron el plazo mínimo de cinco días que debía mediar entre la fecha en que fue citada la actora y el desahogo de la audiencia, esto es, que la nulidad decretada por la sala derivó del incumplimiento de las formalidades establecidas en el procedimiento administrativo seguido en contra de la servidora pública, lo que constituye un vicio sustancial que desde luego afectó sus defensas y trascendió al sentido de la resolución combatida. Esto es así, ya que la actuación de la autoridad debe estar apegada a los lineamientos establecidos por la ley y, de no respetarles, el procedimiento que lleve al cabo resulta viciado. Por tanto, la nulidad de la resolución impugnada con base en la fracción III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, en tratándose de una nulidad para efectos por vicios en el procedimiento de carácter formal, sin haberse examinado el fondo de la cuestión controvertida, implica que la autoridad en uso de sus atribuciones puede emitir una nueva resolución ajustándose a los lineamientos expuestos en el fallo, esto es, como en el caso examinado, reponiendo el procedimiento administrativo sancionador, con lo cual se protege al particular afectado, asegurándose los principios de seguridad y certeza jurídica. **Este supuesto, a diferencia de las hipótesis que prevé la declaratoria de una nulidad lisa y llana originada por el análisis del fondo de la cuestión planteada, de manera alguna puede entenderse que traiga aparejada como consecuencia la restitución de la quejosa en su cargo como agente del Ministerio Público y se le cubran los haberes que dejó de percibir**, ya que si bien es verdad que el efecto de la nulidad trae consigo el que la autoridad deje insubsistente la resolución combatida, también lo es que la autoridad administrativa no resolución combatida, también lo es que la autoridad administrativa no puede emitir una nueva resolución hasta que se

subsanan los vicios formales en que incurrió, por lo que la restitución en el cargo y el pago de los haberes se encuentran sujetos a los resultados que sobre el fondo de la cuestión controvertida se dicten. Lo anterior, aunado a que en la especie, el procedimiento administrativo en que culminó la resolución objeto de la nulidad, derivó de una denuncia que fuera presentada ante la contraloría interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con motivo de que la servidora pública en ocasión de la denuncia de un delito de violación de una menor, el Subprocurador de averiguaciones previas ejerció acción penal en su contra como presunta responsable de los ilícitos, de cohecho y delitos cometidos en contra de la administración de justicia. Luego, si la servidora pública en su cargo de agente del Ministerio Público adscrita a la Dirección General de Averiguaciones previas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, tiene una investidura de representación social, demanda una conducta de mayor honorabilidad y, ante las imputaciones de los delitos en comentario, su situación se torna más delicada para efectos de que por virtud de una declaratoria de nulidad para efectos se le restituya en un cargo que no admite la posibilidad en la continuación de los ilícitos que se le atribuyen. En otros términos, dada la responsabilidad que demanda el cargo del que fue destituida la servidora pública, no es permisible posibilidad alguna que pueda originar la continuación de una conducta infractora en tanto se resuelve el fondo del procedimiento administrativo seguido en su contra. De lo contrario, se contravendrían los principios sobre los que descansa toda la normatividad que protege y regula la sana prestación del servicio público. Además, cabe agregar que mediante la interpretación del artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos aludida no se deja en estado de indefensión a la afectada o se le ocasione perjuicio alguno, y a que de acreditarse que no resultó responsable de los ilícitos que

administrativamente le fueron imputados, atento al contenido del propio artículo 64 de la ley, le serán restituidos los emolumentos que dejó de percibir con motivo de la ejecución de la sanción y será reinstalada en el cargo que desempeñaba. En este último numeral como se ha mencionado, se dispone expresamente que la medida suspensiva, en el cargo empleo o comisión, perdurará hasta que la Contraloría Interna así lo determine, lo que desde luego implica que es una medida discrecional que será aplicada en atención a la circunstancias de cada caso. Si en la especie no se advierte que la contraloría interna de la Procuraduría General del Distrito Federal hubiese levantado la suspensión en el cargo que desempeñaba la actora, no hay razón jurídica alguna de la que se pueda deducir que con motivo de la declaratoria de nulidad para efectos, dé como resultado la restitución en el cargo de la servidora pública. Si bien es cierto que el artículo 64 en cita alude a la suspensión temporal del cargo, empleo o comisión y, en el caso que se analiza, la resolución impugnada en el juicio de nulidad hace referencia a la destitución del cargo de la actora, también lo es que si en tratándose tan solo de una medida temporal la suspensión subsiste hasta que la Secretaría o la Contraloría Interna de la dependencia la levante, con mayor razón la medida de la destitución debe seguir el mismo criterio, dada la gravedad que originó el procedimiento administrativo que culminó con la imposición de tal sanción. En suma, dados los razonamientos que anteceden tomados en su conjunto, la declaratoria de nulidad para efectos otorgada por el Tribunal Fiscal de la Federación a que alude el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades, no confiere a los servidores públicos sujetos del procedimiento administrativo disciplinario que culmina con la imposición de una sanción, la restitución en el goce de sus derechos hasta en tanto se defina en el fondo del asunto sobre su situación de no responsabilidad.

En ese sentido, y toda vez que nuestro modelo de jurisdicción contenciosa administrativo es mixto, pues dada la especial y heterogénea jurisdicción de que está dotado legalmente el Tribunal Fiscal de la Federación, en relación a que respecto de ciertos actos sólo actuará como tribunal de mera anulación al tener como finalidad la de controlar la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo y, en cuanto a otros actos, como de plena jurisdicción para reparar el derecho subjetivo lesionado, siendo el alcance de la sentencia de nulidad no sólo el de anular el acto sino también el de fijar los derechos del recurrente, condenando a la administración a su restablecimiento.

En esa inteligencia debe establecerse que cuando una sentencia de nulidad es para efectos se hace necesario acudir a la génesis de la resolución impugnada, para saber si se originó con motivo de un trámite o procedimiento de pronunciamiento forzoso, en el que el orden jurídico exige de la autoridad la reparación de la violación detectada que no se colma con la simple declaración de nulidad de la autoridad, sino que requiere de un nuevo pronunciamiento para no dejar incierta la seguridad jurídica del administrado, tal y como ocurre con la nulidad lisa y llana de la sanción administrativa de destitución que exige la orden de restitución de los derechos de que fue privado el servidor público.

Es decir, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuenta con plena jurisdicción para tutelar el derecho subjetivo del servidor público en los casos en que la nulidad lisa y llana sea insuficiente para restaurar el orden jurídico violado, afectándose al administrado por una actuación que le es ajena y dejándose al arbitrio de la autoridad administrativa el cumplimiento de la sentencia mediante su decisión de cumplir o no la misma.

Asimismo, la fracción IV del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, dispone lo siguiente:

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

**IV.** Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Por lo anterior, el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, en vigor a partir del 1º de enero de 1996, modificó el anterior artículo 239-Ter que pasó a ser 239-B, del Código Fiscal de la Federación, para establecerse como supuesto de procedencia del recurso de queja, la omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia de nulidad.

**Artículo 239-B.-** En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

**I.** Procederá en contra de los siguientes actos:

- a). La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.
- b). Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.
- c) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

**II.** Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto

previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

**III.** En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

**IV.** Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé el

cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.

V. Si la Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo. En este caso, además se procederá en los términos del párrafo segundo de la fracción III de este artículo.

VI. Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la autoridad ejecutora y se garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 144.

A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruir la como juicio.

VII. Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor, en cualquier momento.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y si los hay, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la

suspensión definitiva, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

Si la Sala resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que incumpla la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.

Robustece lo manifestado, la tesis jurisprudencial de la Octava Epoca emitida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación en el Tomo VI, Segunda Parte-2, Julio a Diciembre de 1990, página 686 que a la letra dice:

**TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.  
INCUMPLIMIENTO DE SUS SENTENCIAS. DEBE  
AGOTARSE LA QUEJA PREVISTA EN SU CODIGO ANTES  
DEL JUICIO DE AMPARO.** Si bien el artículo 239 ter del Código Fiscal de la Federación, emplea el tiempo verbal "podrá", éste no significa que la interposición del recurso de queja respectivo sea potestativo para el afectado, hasta el extremo de que sin agotarlo previamente puede interponer el juicio de amparo, en virtud de que

esta posibilidad no se encuentra prevista de manera expresa en el citado precepto legal.

En ese entendido, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es legalmente competente para ordenar la restitución de los derechos laborales de que fue privado el servidor público sancionado, sin necesidad de acudir ante un tribunal diverso, el cual resultaría incompetente en cuanto al origen de la sanción, el procedimiento, la impugnación y el cumplimiento de la resolución, en virtud de los argumentos esgrimidos a lo largo de la presente tesis.

### **2.2.3.- Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.**

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es un organismo colegiado y lo integran un magistrado, representante del Gobierno Federal, un magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un magistrado -tercer árbitro- que nombran los dos representantes citados. Este último funge como presidente.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para: conocer de los conflictos individuales que se suscitan entre titulares de una dependencia y sus trabajadores; conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio; conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo; y por último, conocer de los conflictos sindicales e intersindicales.

Por lo que de conformidad con lo previsto por el artículo 141 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es incompetente ese Tribunal, para conocer y resolver respecto de la procedencia de la ejecución de las sanciones administrativas que ante el se reclame como lo es la destitución.

En atención a lo anterior, cualquier Sala de ese H. Tribunal deberá declararse incompetente para conocer de esas controversias, toda vez que la sanción de destitución del empleo, deriva de la inobservancia de una Ley Federal Administrativa y no de infracciones a disposiciones previstas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; es decir, la esfera de competencia de ese Tribunal queda constreñida a la aplicación de la ley laboral citada, en términos de su artículo 124.

Lo anterior se robustece con la jurisprudencia 969 de la Octava Epoca, dictada por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, visible en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, en el Tomo V, parte TCC en la página 674 que enseña:

**TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE  
INCOMPETENCIA DEL, PARA CONOCER DE  
DESTITUCIONES FUNDADAS EN LA LEY FEDERAL DE  
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

Si en el juicio laboral el titular demandado se excepcionó argumentando que destituyó al actor con apoyo en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Sala del conocimiento debe verificar la veracidad de tal argumento y, una vez comprobado que aquél actuó, al emitir la destitución, no como patrón, en forma análoga a un particular, sino como ente soberano con facultades, entre otras, de poder disciplinario y sancionó al actor en su calidad de servidor público por incurrir en responsabilidades en el desempeño de sus funciones, la autoridad responsable está obligada a abstenerse de resolver el fondo del asunto y nulificar el acto, ya que el citado ordenamiento legal establece los recursos y medios de impugnación y las autoridades competentes para conocer de ellos, ya que en sus artículos 70 y 71 se prevé el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación

y el recurso de revocación ante la propia autoridad que haya impuesto la sanción; por lo anterior, debe concluirse que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, carece de competencia para invalidar la mencionada destitución.

#### **2.2.4.- Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.**

De igual forma y como se manifestó con antelación las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, no resultan ser competentes par conocer de los asuntos cuyo origen sea una destitución de servidores públicos.

Por ello, con fundamento en lo previsto por los artículos 701 y 703 de la Ley Federal del Trabajo, es procedente que toda Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se declare incompetente en los términos apuntados, debiéndose abrir el incidente respectivo atento a lo establecido por los artículos 761 al 765 de la Ley Federal del Trabajo.

Es decir, obligar a que se siga un procedimiento ante un órgano como los citados, sin que estos legalmente sean competentes para ello implica una notoria falta de adecuación sistemática del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos al marco laboral vigente.

#### **2.3.- Doctrina.**

*“Las opiniones doctrinarias que se citen en una demanda de garantías, si bien puede revestir interés académico, no son de observancia obligatoria para los tribunales de control constitucional, ni para ningún otro. En efecto, para emitir una sentencia de amparo sólo es obligatorio acatar la Constitución, las leyes que de ésta*

*emanen, la jurisprudencia y, cuando aquélla lo prevé, los principios generales del derecho; de modo que, mientras la aplicación de la ley no sea violatoria de garantías, o contraria a la jurisprudencia o en su caso, a los citados principios, carecen de eficacia jurídica esas doctrinas, pues el valor de éstas estriba en que den contenido a una norma de carácter legal.*"<sup>56</sup>

En la literatura jurídica se entiende por doctrina, primeramente, el conjunto (corpus) de conceptos e ideas que formulan los juristas y transmiten en la enseñanza del derecho. La doctrina, así, entendida, constituye el aparato dogmático para el estudio y aplicación del derecho. En este sentido doctrina se opone a la legislación y a la jurisprudencia, esto es, el material jurídico dado.

En un sentido más restringido se llama "doctrina" a las tesis sostenidas por una escuela (Exégesis francesa, Historicismo alemán, Realismo escandinavo) o por un jurista de renombre con respecto a un punto discutible o controvertido.<sup>57</sup>

Al respecto, existe poco material en cuanto al tema que hoy abordamos, la mayor parte se concentra en los antecedentes, pero debido a lo relativamente novedoso del precepto que se pretende derogar, y además del ámbito convergente entre la materia administrativa y la asimilada a la laboral o burocrática, es difícil que un autor se refiera a ello, mas sin embargo cuando lo hacen no es raro que se limiten a interpretar los preceptos, pero sin analizar las implicaciones que ellos originan, como Juan Francisco Arroyo Herrera al señalar lo siguiente<sup>58</sup>:

---

<sup>56</sup> Tesis jurisprudencial de la Octava Epoca, dictada por el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación en el Tomo III, Segunda Parte-I, Enero a Junio de 1989 en la página 295, bajo el rubro DOCTRINA. NO ES DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA.

<sup>57</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. Op. Cit. Pág. 1193.

<sup>58</sup> ARROYO HERRERA, Juan Francisco. *Régimen Jurídico del Servidor Público*. 3ª Edición, Porrúa. México, 2000. Pág. 37.

*La destitución del empleo, es sin duda la sanción más grave que se puede imponer al trabajador. Resulta evidente que la fracción 11 del artículo 56 de la Ley se refiere a los trabajadores de base.*

*Estos trabajadores como vimos en el apartado 3 del capítulo primero pueden estar sujetos al régimen de 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.*

*En el primer caso se demandará la rescisión del contrato de trabajo, al tenor del artículo 46, ante la Junta de Conciliación y Arbitraje correspondiente y en el segundo la terminación de los efectos del nombramiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los términos del artículo 46.*

*Por lo que atañe al empleado de confianza, podrá ser destituido por el superior jerárquico. Como el artículo 8 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es tajante al excluir de su amparo a los trabajadores de confianza, es claro que no se seguirá en su contra juicio laboral.*

*Sin embargo, esa circunstancia, no exime al superior jerárquico de oír al empleado conforme al procedimiento que marca el artículo 64 de esta Ley, de no ser así se violaría en su perjuicio la garantía de audiencia y podría acudir al juicio de amparo según la tesis jurisprudencial núm. 542 visible en el apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, Segunda Sala.*

Cabe aclarar que en el primer párrafo se refiere a la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, precepto que se asemeja al artículo 30 de

la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin embargo el tercer párrafo transcrito evidencia un claro error, ya que como hemos visto a lo largo de este trabajo, resulta materialmente incompetente la aplicación de los referidos procedimientos de índole laboral a la ejecución de una sanción administrativa, aunado a que no advierte el autor que no es posible iniciar esos procedimientos, ya que los citados preceptos legales en el segundo párrafo prevén un sistema claro de causas para iniciar el procedimiento por lo que sería legalmente imposible la tramitación de las diligencias en cita.

En conclusión, se puede observar que la doctrina no siempre es atinada o esclarecedora de la problemática jurídica y social, por lo que en esta tesis, se atiende de mayor modo a lo que se establece en los diversos ordenamientos legales y criterios jurisprudenciales vigentes y aplicables al caso concreto.

Asimismo, existe doctrina de tendencia gerencial, como la de B. Guy. Peter., que abordan el tema de las sanciones administrativas de una manera singular, al considerarlas como un instrumento de rendición de cuentas basado en la disciplina interna<sup>59</sup>.

Este punto de vista se nos hace interesante y amerita mención, dado que sostiene que fácticamente son ineficaces, por lo que deberían desaparecer tal y como a continuación se menciona:

*“La aplicación de las sanciones organizacionales existentes requiere audiencias administrativas prolongadas y a menudo complejas, con reglas en apariencia sesgadas en favor del funcionario público. Las juntas disciplinarias para los policías, por ejemplo, generalmente incluyen en su mayor parte a otros policías que, pese a su intención de mantener la integridad de la institución, entienden también los*

---

<sup>59</sup> PETERS, B. Guy. *La Política de la Burocracia*. 1ª edición en español de la 4ª edición en inglés. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y Fondo de Cultura Económica. 1999. México. Pp. 459 a 463.

*problemas del policía que afronta una situación peligrosa o comprometedora. La sindicalización de los empleados públicos - gremial y de otras clases- ha agravado las dificultades de la aplicación de los controles internos. Por último, los propios sistemas del servicio civil tienden a forjar protecciones contra las sanciones y requieren procedimientos complejos para imponer las sanciones existentes. Por ejemplo, un funcionario del gobierno de carrera abandonó su intento de disciplinar a un empleado porque ello le habría ocupado todo el resto de su tiempo en el cargo. Así pues, las sanciones que pueden emplearse fácilmente tienden a ser débiles, mientras que las que son graves son de ordinario muy difíciles de implementar."*

Cabe señalar que lo referido por el autor, resulta fácticamente actual, dada la complejidad del sistema de imposición de sanciones administrativas, situación que se agrava tratándose de servidores públicos, que se consideran como trabajadores de base, de ahí lo apremiante y justificado de tema de nuestra tesis.

No obstante lo anterior, el citado tratadista continua plasmando otras circunstancias prácticas que delatan lo absurdo que en ocasiones puede resultar el sistema de responsabilidades, señalando lo siguiente:

*"Hay también poderosas razones organizacionales para no aplicar sanciones a los empleados. La política burocrática desempeña un papel importante, si no decisivo, para muchos administradores públicos y sus agencias. Estos administradores deben competir por dinero, empleados y tiempo legislativo con todas las demás agencias, y no hay ningún medio más seguro que el escándalo para reducir su éxito potencial en este conflicto. Aunque la agencia puede tratar de salir bien librada diciendo que estaba "limpiando su propia casa", todavía puede provocar considerables dificultades para sí misma en*

*el presupuesto del año siguiente”.*

*En ese sentido, en esta época de fondos públicos escasos, el despido de un empleado puede significar que no se contrate a un sustituto y que la organización pierda ese puesto.*

El anterior comentario es atinado en cuanto a que las razones políticas, fiscales y presupuestales tienen ingerencia en la toma de decisiones sancionatorias, tal es así que con la conocida congelación de plazas, es preferible únicamente amonestar al servidor público que incurrió en faltas administrativas graves, que destituirlo, dejando insatisfecho el bien público.

Asimismo, el multicitado autor, refiere que si bien es cierto que el control interno, son más importantes los logros alcanzados por el ente de la administración pública.

*“Una observación relacionada con la anterior es que los administradores desean hacer cosas, de modo que no quieren emplear cantidades excesivas de tiempo y energía persiguiendo a miembros de sus propias organizaciones. De igual modo, los propios funcionarios principales son calificados de ordinario de acuerdo con su capacidad para alcanzar metas y no de acuerdo con la disciplina interna de sus organizaciones. Las restricciones legales y morales deben tomarse en cuenta, pero el éxito en la gerencia de los programas suele ser más importante que la mayoría de los demás aspectos del trabajo.*

*Otro factor favorable para la falta de aplicación de las regulaciones administrativas dentro de una agencia es el hecho de que con frecuencia es necesario violar los reglamentos para alcanzar las metas establecidas en la organización. En los Estados Unidos y otros países que han tenido grandes y recientes escándalos políticos, este*

*razonamiento podría parecer dudoso a muchos lectores, pero hay situaciones en que las reglas y los reglamentos administrativos constituyen impedimentos para la prestación de un servicio o la realización de una tarea.*

*Por último, debemos recordar que el servicio civil constituye una carrera, como la de quienes trabajan en cualquier otra organización o profesión. Por lo tanto, existe cierta camaradería y esprit de corps que dificulta la adhesión estricta a la disciplina interna. A pesar de las líneas formales de la autoridad, las organizaciones informales pueden conectar a individuos que son formalmente superiores y subordinados como iguales, lo que dificulta la imposición de la disciplina. Cuando se considera al servicio civil como una organización muy diferenciada del resto de la sociedad (Francia, Japón), o dentro de segmentos de la burocracia pública muy integrados (la policía o el ejército), hay una renuencia a desacreditar el servicio.*

*En consecuencia, muchas indiscreciones internas que en efecto ocurren no se revelarán, incluso en los puestos menos diferenciados, puede haber la sensación de que no se debe criticar indebidamente a los colegas del servicio civil, aunque sólo sea porque los papeles se pueden invertir en el futuro.*

*Un caso especial de los controles internos del abuso burocrático es el de "dar la alarma". Este término se refiere a las acciones individuales que tratan de revelar lo que se considera corrupción en sus propias agencias, sobre todo cuando los autores son sus superiores.*

*Los controles administrativos internos sobre la burocracia pública no*

*sólo dependen de un conjunto establecido de instituciones y procedimientos, sino también de la disposición de los ocupantes de puestos principales en las organizaciones a emplear tales procedimientos.*

*En el caso de la disciplina interna de una organización, pueden faltar los procedimientos y la disposición para utilizarlos. La falta de voluntad es raras veces una función de la colusión o de la franca inmoralidad, pero de ordinario se debe simplemente a la política de las agencias burocráticas y su necesidad de sobrevivir en un ambiente político potencialmente hostil. De igual modo, los métodos disponibles para la disciplina interna son, en el mejor de los casos, torpes y embrollados, y en el peor de los casos absolutamente estériles. Hay un número creciente de métodos para estimular el desempeño -la paga por méritos, por ejemplo-, pero los pocos métodos de castigo disponibles resultan de difícil empleo."*

Como hemos visto, existen opiniones de diversos tratadistas, tanto nacionales como extranjeros que como nosotros pensamos que el procedimiento para la imposición de sanciones administrativas es complicado y en ocasiones confuso, por lo que pugnan por una simplificación del mismo, lo cual se propone en esta tesis profesional.

Una vez visto la anterior, se puede decir que el aplicar procedimientos laborales en la ejecución de la destitución de los servidores públicos federales de base que dispone el segundo párrafo del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, implica una clara incongruencia, tanto con el marco normativo vigente como con la jurisprudencia obligatoria emitida por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es decir, esta tesis sustenta su posición en normas jurídicas obligatorias, ya sean generales o individualizadas que resultan ser aplicables en la especie tanto en la propuesta de derogación del citado precepto, como en las de adhesión de párrafos que aclaren que la destitución no deberá considerarse como un despido injustificado.

De igual modo se deja claro cual ordenamiento legal y que órgano jurisdiccional es el competentes en la materia, así como también el procedimiento para exigir el resarcimiento de los derechos de que fue privado el servidor público, más no el trabajador al servicio del Estado, por una destitución invalida.

## **Tercer Capítulo**

### **“Problemática Jurídica y Social”**

Existe un tema obligado al abordar este capítulo, el deber de integridad de los servidores públicos, dado que ante la ausencia de ella, se presentan los motivos o causas de destitución de los mismos.

Ese deber al que nos hemos referido, incluye términos como la moral, honestidad, imparcialidad, ecuanimidad (equilibrio) y cualquier atributo de la escala de valores de todo funcionario público que lo lleve a excusarse de cualquier actuación que le cause incompatibilidades morales con su servicio.

En ese sentido, debe establecerse que debe existir un compromiso entre la sociedad y el gobierno, para vigilar que el sector público se ajuste a la ética y moral, dado que a este último se ha encargado la protección los derechos e intereses de los habitantes, velando porque el sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el gobierno y los principios generales del Derecho.

Es por lo anterior, que todo aquel funcionario público que viole los elementos citados, incurrirá en corrupción, actuación que se antepone totalmente a los valores de ética y moral que deben reinar en la función pública, como únicos medios para combatir la malsana práctica, haciéndose acreedor el servidor público a sanciones como la destitución.

De igual modo, en el presente capítulo, no solamente se tocaran cuestiones valorativas, sino también implicaciones jurídicas ya expuestas en los capítulos que preceden y que originan problemas de técnica jurídica y aplicación de justicia.

### **3.1.- Problemática Jurídica.**

El combate a la corrupción y el fomento de la transparencia y el desarrollo administrativo de la gestión pública, requiere de una estrategia integral que debe estar soportada por una base jurídica e institucional que permita actuar con la profundidad y solidez necesarias para obtener resultados claros y contundentes.

El marco normativo actual necesita de una revisión y análisis de todos aquellos ordenamientos que tienen relación con los temas de corrupción, transparencia y desarrollo administrativo, particularmente en el aspecto laboral, motivo que nos orilló a realizar la presente tesis profesional, con el propósito de construir un sistema jurídico que evite en la medida posible, la discrecionalidad, la inequidad y la impunidad en la actuación de los servidores públicos para que la Administración Pública Federal pueda desempeñarse con certidumbre, veracidad y efectividad.

En esa tesitura, en este trabajo se presenta una propuesta de adecuación y simplificación al marco laboral bajo el cual funcionan las dependencias y entidades que, en muchas ocasiones, hace muy complicada su operación y no facilita la consecución de sus resultados.

#### **3.1.1.- Incompetencia de los Tribunales Laborales.**

Para Santiago Barajas Montes de Oca, la competencia es el presupuesto del proceso consistente en la cualidad de un órgano jurisdiccional que le permite o le exige

conocer validamente de un tipo de asuntos y tener preferencia legal con respecto a otros órganos también jurisdiccionales, para conocer de un litigio o causa determinada.<sup>60</sup>

Asimismo, Carlos Arellano García, sostiene que la competencia es un vocablo equívoco que tiene varias acepciones, interesándonos únicamente la que alude a la aptitud que se tiene para algo.<sup>61</sup>

En esa inteligencia, cuando se menciona la competencia se desea aludir a la aptitud que tiene el juzgador para intervenir en la debida incumbencia en el desempeño de la función jurisdiccional.

Es decir, al juzgador le corresponde intervenir ante una situación concreta en la que hay pugna de intereses, si esta dotado de aptitud para conocer del caso controvertido que se le ha planteado, lo que significa que el órgano jurisdiccional puede ser apto para decir el derecho en lo general pero, ante las peculiaridades del caso concreto controvertido que se le plantea puede carecer de aptitud para intervenir, en tal caso tendrá jurisdicción más no competencia.

Ahora bien, la competencia o capacidad objetiva del órgano jurisdiccional, se fija principalmente en razón de la materia, grado, cuantía y territorio, aunque existen otro tipo de clasificaciones como la subjetiva, por prevención, turno, funcional, por conexidad, por elección, atípica, por remisión, concurrente, exclusiva, prorrogada, etc.

En esa tesitura nos referiremos brevemente a los principales criterios de división de competencia para abordar posteriormente la competencia material.

La competencia en razón del territorio implica la esfera de acción en la que pueden producirse los actos y sus efectos jurídicos, debiéndose tomar en cuenta otros

---

<sup>60</sup> BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. *Conceptos Básicos del Derecho del Trabajo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995. Pág. 196.

<sup>61</sup> ARELLANO GARCIA, Carlos. *Teoría General del Proceso*, 6ª edición, Porrúa, México, 1997. Pp. 351 a 358.

principios jurídico-políticos que influyen sobre la división territorial de la competencia, como ocurre en nuestro país donde existe una organización constitucional que establece autoridades y normas de carácter federal y estatal, así como la creación, en algunos sectores como el fiscal de nuevos tribunales regionales.

Por lo que toca a la competencia en razón de la cuantía, aunque se discute si deben plantearse distingos en torno al monto pecuniario de los litigios a ventilarse; y así se habla de "justicia para pobres" y de "justicia para ricos"; hace mucho tiempo que la competencia se determina también por este punto de vista del valor económico que pueden revestir los negocios judiciales. En ese sentido tanto en el orden local, como en el federal se regula por las Leyes Orgánicas del Poder Judicial esta distribución para el conocimiento de los pleitos de mayor o menor cuantía.

Naturalmente hay problemas que no tienen traducción monetaria, en los que concretamente, el legislador tiene que definir y ordenar cuál es el juzgado o tribunal competente para componerlas. Pensemos en la decisión sobre la pérdida de la patria potestad de uno de los cónyuges en un divorcio, o en instituciones semejantes que no pueden ser apreciadas en signos económicos.

Por lo que respecta a la competencia en razón del grado, se hace referencia al lugar que ocupa un órgano jurisdiccional en el orden jerárquico de la Administración de Justicia o bien a la instancia, es decir, se atiende al lugar que ocupa el asunto dentro de la jerarquía judicial.

Ahora bien, la competencia material, es el criterio que se instaura en virtud a la naturaleza jurídica del conflicto objeto del litigio (Carnelutti); o por razón de la naturaleza de la causa, o sea de las cuestiones jurídicas que constituyen la materia litigiosa del proceso (E. Pallares, Liebman); o es la que se atribuye según las diversas ramas del derecho sustantivo (Becerra Bautista). Este criterio de distribución del quehacer judicial toma en consideración la creciente necesidad de conocimientos especializados, respecto de las normas sustantivas que tutelan los intereses jurídicos

involucrados en el debate sujeto a juzgamiento; así encontramos órganos que conocen de materia civil, familiar, penal, constitucional, administrativa, laboral, agraria, fiscal, etc.<sup>62</sup>

En ese entendido, y como se ha manifestado a lo largo de la presente tesis, el génesis o hecho generador de la destitución se encuentra basado en las causas y trámites conforme a los procedimientos previstos en una legislación de carácter administrativo que es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, además de ser impuesta por una autoridad dependiente del ejecutivo federal, por lo que obligar a una autoridad laboral para que determine con base en una legislación que prevé circunstancias de procedencia distintas para sanciones laborales que si bien es cierto traen consigo la terminación de la relación de trabajo, también lo es que se sustentan y se tramitan totalmente distinto, evidencia la incongruencia del pluricitado párrafo segundo del artículo 30 de la mencionada ley.

En ese sentido nos parece pertinente rescatar el comentario de Alfonso Nava Negrete, de que la característica principal del acto administrativo radica en la finalidad que persigue, siendo este el bien público, finalidad que persigue la destitución, al dejar fuera de la administración pública a aquellos malos elementos que la integran.

*El acto administrativo tiene su origen en la ley que lo autoriza, como acto propio de autoridad administrativa, pero en la vida económica, social y política de la administración pública, se sirve para lograr los cometidos u objetivos de ésta, tanto de las leyes administrativas como de las leyes civiles y mercantiles. Está sometido por las necesidades propias de la administración contemporánea, a las normas del derecho público y a las normas del derecho privado, pero, esta situación, no le priva de su índole administrativa. Esto explica que sólo metafóricamente se puede admitir que se distinga entre actos administrativos y actos privados, de la administración, pues en la realidad cotidiana estos últimos son simplemente actos*

---

<sup>62</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, Op. Cit. Pág. 543.

*administrativos que utilizan las normas del derecho privado para colmar fines públicos. En la práctica administrativa, es común observar que el acto administrativo tenga como régimen jurídico el de la ley administrativa, pero también es ordinario constatar su frecuente estadia en los solares del derecho privado. La actividad económica del Estado acepta con toda naturalidad este régimen híbrido.*<sup>63</sup>

A efecto de dar sustento a lo manifestado, me permito transcribir la tesis jurisprudencial 2a. LXI/97 de la Novena Epoca, dictada por la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, de junio de 1997, página 253 que enseña:

**COMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DEMANDA DONDE SE PIDE LA NULIDAD DE UNA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DE CESE Y PRESTACIONES LABORALES. CORRESPONDE AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.** Cuando en la demanda de nulidad se impugna no sólo la resolución administrativa en la cual se destituyó al actor de su cargo, con fundamento en disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino también se demanda el cumplimiento de prestaciones laborales (reinstalación en el empleo, pago de salarios caídos y aplicación de condiciones generales de trabajo), la competencia corresponde al citado tribunal, pues no obstante que las prestaciones de carácter laboral que se demandan no encuadran en los supuestos previstos en el artículo 11 (antes 23), de la ley orgánica que lo rige, se trata de acciones ejercidas en una sola demanda que se encuentran estrechamente vinculadas, ya que el resultado de una determinará la procedencia o no de las restantes, y ello impide dividir la continencia de la causa.

---

<sup>63</sup>Ibidem. Pág. 76.

En ese entendido, se encuentra como problema principal para el Juzgador Laboral, la dificultad de resolver respecto de su competencia cuando se carece de una correcta información sobre la naturaleza del negocio jurídico del cual deba o no conocer, por lo que en ese caso al existir duda se debe reservar el conocimiento del caso al tribunal de segundo grado a efecto de que sea éste quien determine al órgano jurisdiccional competente.

Asimismo, se debe considerar que al no haber determinado correctamente el legislador el reparto de competencias ha traído algunas inconveniencias que por fortuna se han resuelto con jurisprudencias.

No obstante lo anterior, en la competencia por materia, la resolución debe dictarse de inmediato, pues no se justificaría cualquier tardanza en definir si corresponde o no a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el conocimiento del conflicto de mérito, ya que ningún obstáculo técnico o normativo debe impedir la adopción de la determinación que proceda, pues tanto la doctrina como la jurisprudencia son precisas sobre este particular.

### **3.1.2.- Destitución o Despido.**

Un problema significativo que se presenta en los tribunales del trabajo es la confusión que existe al considerar a la destitución como un despido.

Para José Barragán Barragán, miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el término destitución proviene del latín *destitutionis*, que hace referencia a la acción y efecto de destituir. Aclarando que es la separación de una persona del cargo que desempeña como corrección o castigo.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Ibidem. Pág. 1120.

Por otra parte dicho autor señala que por despido debe entenderse la disolución unilateral de la relación de trabajo por parte del patrón, ante el incumplimiento grave y culposo de las obligaciones del trabajador.

Por su parte Francisco Ramírez Fonseca establece que es un acto unilateral de voluntad del patrón que no siempre trae aparejada la ruptura del contrato o relación <sup>65</sup>

Asimismo, Mario de la Cueva, dice que se conoce con el nombre de despido al acto por el cual el patrón hace saber al trabajador que rescinde la relación de trabajo, y que, en consecuencia, debe retirarse del servicio.

En esa tesitura, las más importantes diferencias, entre ambas figuras son:

1.- La destitución es una figura jurídica de índole administrativa, mientras que el despido es laboral.

2.- La destitución es un acto de autoridad y el despido es un acto del patrón.

De igual forma, cabe resaltar que para algunos académicos como oportunamente se manifestó en el capítulo inmediato anterior, la aplicación de procedimientos laborales es totalmente justificada, ya que sostienen que la destitución deberá transformarse en un despido justificado para poder aplicarse.

Es decir, se sostiene que la destitución de los servidores públicos federales de base, según el segundo párrafo del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos debe verificarse de acuerdo con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas.

---

<sup>65</sup> RAMIREZ FONSECA, Francisco. *El Despido*, 10ª edición, Editorial PAC, S.A. de C.V., México, 1992. Pág. 46.

En otras palabras, la sanción impuesta por la Secretaría de la Función Pública o por los diversos Órganos Internos de Control, debe aplicarse en el ámbito laboral por parte del superior jerárquico, respetando la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o bien la Ley Federal del Trabajo.

Esto implica que para estar en aptitud de convertirla en un despido justificado la aplicación de la sanción, se le debe ubicar dentro del marco normativo laboral

De igual forma este argumento es reforzado por las tesis jurisprudenciales I.8o.T.11 L y IV.2o.8 A, dictadas por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito en la Octava y Novena épocas, respectivamente, mismas que se difundieron en el Semanario Judicial de la Federación en los Tomos XV-II, de febrero de 1995, página 585 y II, de octubre de 1995, página 649, y que dicen:

**TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE EN CUMPLIMIENTO DE SANCION POR FALTAS ADMINISTRATIVAS FUNDADA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

Para cesar a un trabajador al servicio del Estado por haber sido sancionado con la destitución del puesto, por faltas administrativas en términos del artículo 53, fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es necesario que el superior jerárquico del trabajador demande la autorización del cese ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, de acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por disposición expresa del diverso artículo 56 de aquella ley.

**TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, LA DESTITUCION DE LOS. DEBE HACERSE CONFORME A LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO**

**DEL ESTADO Y NO DE LA LEY FEDERAL DE  
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

El artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estatuye en lo conducente: "La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público. Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente." De lo transcrito se advierte que cuando se trata de trabajadores de base, la destitución se sujetará a lo previsto en la ley correspondiente, esto es, a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que es la ley aplicable cuando el trabajador presta sus servicios, con nombramiento de base, en una dependencia del Ejecutivo Federal, y por lo tanto, la relación con sus trabajadores se rige por lo dispuesto en la citada Ley, según lo dispone el artículo 123, apartado B, de la Constitución General de la República y lo de la Ley preindicada.

Lo anterior, a nuestro particular punto de vista implica como hemos dicho, desconocer el origen de la sanción y obligar a la autoridad administrativa a observar una duplicidad de procedimientos que traen consigo un retardo en la sanción de servidores públicos, que han actuado con desapego a la línea normal de respeto al derecho ajeno, es decir dificulta resolver la pugna entre la conducta observada por un sujeto y la que quieren las normas.

Asimismo, considerar que debe transformarse la destitución en un despido injustificado, implica un error grave ya que entonces como se ha reiterado deberíamos adecuar esa conducta en todos los ordenamientos legales y ámbitos de responsabilidad que circunscriben a un servidor público para poder ejecutar una sanción administrativa.

En ese entendido cabe aclarar que a diferencia de la destitución, el despido es una forma extintiva de la relación de trabajo que se efectúa de manera unilateral por el patrón, contra la voluntad del trabajador, ya sea con justificación o sin ella, mientras que la destitución es un acto administrativo que no obstante priva de los derechos laborales a los servidores públicos sancionados, debido a la vinculación existente en el régimen de responsabilidades de dichos sujetos, también no se trata de un acto unilateral del patrón sino de la autoridad estatal, sin importar quien la aplique, por que se basa en la primicia de mantener el orden y la legalidad que debe imperar en un Estado de derecho. Porque como apunta Lorenzo Alberto Moncada, *“son el conjunto de medidas coactivas arbitradas por el derecho para que el particular (o en este caso el servidor público) ajuste su actividad a un fin de utilidad pública”*.<sup>66</sup>

Por lo anterior, el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, ha señalado mediante la tesis VIII.1o.19 L, de la Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, de diciembre de 1997, página 690 lo siguiente:

**RESCISIÓN, LA DESTITUCIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, POR ORDEN DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, DEBIDO AL INCUMPLIMIENTO EN LA PRESENTACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE MODIFICACIÓN PATRIMONIAL, NO ES CAUSAL DE.** No puede hablarse de una responsabilidad laboral por parte del organismo descentralizado demandado, al poner en conocimiento del funcionario el oficio por el cual se formula declaratoria de incumplimiento en la presentación de su declaración de modificación patrimonial, suscrita por el director general de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, notificándole el cese de su

---

<sup>66</sup> ALBERTO MONCADA, Lorenzo. en Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 613.

nombramiento en el puesto que desempeñaba, pues la comunicación en cuestión no obedece a la actualización de una causal de rescisión de la relación laboral contenida en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, sino que su destitución deriva de la aplicación estricta y material de una sanción administrativa establecida en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que, en su artículo 81, penúltimo párrafo, ordena que cuando se omita la declaración patrimonial que deberá de presentarse el mes de mayo de cada año, sin causa justificada, quedará sin efectos el nombramiento respectivo previa declaración de la secretaría.

Asimismo, se han emitido criterios jurisprudenciales, en el sentido de considerar a la destitución que fue impugnada y nulificada como una suspensión temporal y no como despido injustificado, tal y como lo advierte el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito en la tesis II.A.49 A de la Novena Epoca, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el Tomo VIII, de octubre de 1998 en la página 1210 que dice:

**SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO. CUANDO SU DESTITUCIÓN ES CONSIDERADA ILEGAL, DEBE EQUIPARARSE A UNA SUSPENSIÓN TEMPORAL, CON OBLIGACIÓN DE RESTITUIRSELES EN EL GOCE DE TODOS SUS DERECHOS.** Del artículo 59, fracción IV de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios del Estado de México, se desprende que cuando se declara la invalidez de la destitución de un servidor público y se ordena su reincorporación al empleo deberá ser restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo que duró la destitución, ya que atendiendo a la interpretación del precepto legal en cita, la ilegal destitución debe equipararse a una suspensión temporal y por ende, el servidor público

tiene derecho a recibir los ingresos que dejó de obtener con motivo de tal destitución.

En ese entendido, queda claro que a diferencia del despido como acto patronal, la destitución es un acto administrativo que cumple a cabalidad los requisitos a los que refiere Alfonso Nava Negrete al señalar lo siguiente:

*“Es el acto que realiza la autoridad administrativa. Expresa la voluntad de la autoridad administrativa, creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad. A veces, las autoridades legislativas o las judiciales realizan también el acto administrativo, cumpliendo funciones de autoridad administrativa.”<sup>67</sup>*

### **3.1.3.- Retardo en la aplicación de la destitución.**

*“Es evidente que la sociedad está interesada en que las funciones del Estado, concretizadas en la actuación de cada uno de los servidores públicos que lo conforman, se ejerzan por personas exentas de cuestionamientos y que quien se encuentre en la hipótesis de suspensión de su nombramiento por una investigación atinente a su aptitud para desempeñar el cargo no ostente las facultades inherentes, pues de lo contrario se correría el riesgo de afectación para los gobernados y las instituciones; de ahí que atendiendo a los presupuestos del artículo 124 de la Ley de Amparo y con independencia de la posibilidad de analizar la apariencia del buen derecho, debe concluirse que el interés de la sociedad está por encima del interés particular del quejoso y debe negarse la medida*

---

<sup>67</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, Op. Cit. Pág. 76.

*cautelar tanto por el acto destacado de la destitución como por las consecuencias, pues lo que pretende se suspenda es la ejecución de la separación de la función pública.”<sup>68</sup>*

Como puede observarse en el criterio citado, la destitución reviste un interés público por lo que tener que cumplir con procedimientos laborales además de los administrativos, por cuestiones de lógica implica un retardo en la ejecución de la sanción que como se ha manifestado, fomenta la corrupción y los fenómenos sociales y jurídicos que se han visto en el presente capítulo.

En esa tesitura, de no realizarse las modificaciones legales propuestas, se estaría ante un nueva problemática que implicaría las finanzas del estado, ya que se protegería la lentitud en el desarrollo de la función pública, teniendo que mantener en la burocracia a elementos indeseables.

Es decir, ante el retardo en la aplicación de la destitución, las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, tendría trabajadores que presten sus servicios, dando pauta para que se les cubra un salario que causa detrimento al erario público y que, en la mayoría de los casos, constituye un pago que no merecen.

El concepto anterior, traducido al ámbito laboral atenta contra el equilibrio de los factores de la producción y trasciende a las relaciones obrero patronales, de tal suerte que el principio de colaboración logrado se pierde.

Por lo anterior, algunos autores sostienen que un exceso de protección al servidor público puede resultar peligroso, ya que la seguridad en el empleo engendra una actitud que anula la iniciativa, el sentido de responsabilidad y los deseos de superación, además de que provoca el conformismo que atenta en contra del progreso.

---

<sup>68</sup> Tesis Jurisprudencial I.9o.A.28 A de la Novena Epoca, emitida por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Septiembre de 2001, Página 1366, bajo el rubro “SUSPENSIÓN. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA EN CONTRA DE LA DESTITUCIÓN DE UN SERVIDOR PÚBLICO, ASÍ COMO DE SUS CONSECUENCIAS CONSISTENTES EN LA REMOCIÓN Y EL TRÁMITE DE LA BAJA DEFINITIVA, EN VIRTUD DE AFECTAR EL INTERÉS SOCIAL”.

Por otra parte, es contraproducente, considerar al sistema de estabilidad como panacea, puesto que tiende a eliminar todo estímulo eficaz para la colaboración útil y fecunda.

En efecto, resulta antisocial, ya que se pretende combatir la inseguridad del trabajador pero se modifica la idea que se tiene sobre el vínculo, al otorgarle alcances que no debe tener, puesto que la transforma en una relación de derecho público y convierte al trabajador en propietario de su empleo, aun a costa del buen servicio público que deben recibir todos los gobernados.

### **3.1.4.- Conflicto de Normas Administrativas y Laborales.**

Al abordar este punto, nos apoyaremos en lo manifestado al respecto por Rolando Tamayo y Salmorán<sup>69</sup>, quien señala que la palabra "conflicto" proviene del latín *conflictus*: "choque" "enfrentamiento": de *conflictio-onis*: "coalisión", "pelea"; de conflicto, are: "chocar contra".

Asimismo, "Conflicto" expresa la idea de un contraste de dos cosas opuestas, de un problema surgido por el enfrentamiento de dos cosas (o tesis) contrapuestas. Esta idea subyace detrás del significado de la expresión: "conflicto de normas".

Por lo anterior, con la expresión "conflicto de normas" los juristas designan la incompatibilidad de dos (o más) normas del mismo sistema. De tales normas se dice, erróneamente, que "están en contradicción".

En ese sentido, las normas jurídicas que a nuestro parecer se encuentran en contradicción, vienen siendo el segundo párrafo del artículo 30 de la Ley Federal de

---

<sup>69</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, Op. Cit. 617 a 619.

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos con el artículo 46 y 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el 47 de la Ley Federal del Trabajo.

Lo anterior, no en el sentido de que el conflicto es la imposibilidad de observancia o aplicación simultánea de dos normas que se contradicen si, y sólo si, conformarse a ambas a la vez es imposible.

Es decir, si una norma prohíbe y otra permite la misma conducta a un mismo sujeto, al mismo tiempo, la conformidad simultánea a dichas normas sería imposible.

El citado autor, señala que el conflicto no sólo surge como sugiere la expresión "contradicción" entre normas que prohíben u obligan y las que permiten y que tienen el mismo ámbito de validez, como sostiene parte de la doctrina (Bobbio, Ross).

El conflicto se presenta ahí donde dos o más normas permitiendo, ordenando o prohibiendo la misma o diferente conducta a uno o a más sujetos no puedan ser simultáneamente observadas o aplicadas; aparece ahí donde la observancia (*Befolgung*) de una, excluye la observancia de la otra.

Asimismo, se señala que esta descripción del conflicto de normas deja abierta la cuestión de si es "lógicamente" posible que las normas en conflicto coexistan como normas válidas del sistema.

Por su parte, la doctrina tradicional, manteniendo el dogma de la consistencia "lógica" del orden jurídico, trata las normas en conflicto como si estas constituyeran una contradicción lógica; sostiene que en todo orden jurídico es lógicamente imposible que coexistan dos normas válidas en conflicto. Así como dos enunciados contradictorios no pueden ser ambos verdaderos, de la misma forma es "lógicamente" imposible que dos normas en conflicto sean válidas. Sólo una puede ser considerada válida (primer Kelsen, Bobbio).

En ese sentido, nos parece atinando el comentario de Tamayo y Salmorán, quien sostiene que la filosofía del derecho, la lógica jurídica y la sociología del derecho contemporáneas han mostrado que no existe ninguna exigencia lógica inherente al orden jurídico ni existe ningún deber jurídico específico de coherencia que se imponga al juez o al legislador. No existe realmente una necesidad de coherencia lógica, sucede simplemente que el derecho no tolera incompatibilidad en la aplicación (es una condición necesaria de la aplicación del derecho).

La incompatibilidad a que nos referimos es a la obligación impuesta al titular de la dependencia o entidad de la administración pública federal, para que una vez que es destituido un servidor público, considerado como de base, previo agotamiento del procedimiento administrativo, se tenga que observar otro de carácter laboral, totalmente ajeno a la causa legal que dio origen a la sanción.

Por ello, continua Tamayo y Salmorán, que el error de la doctrina del conflicto de normas consiste en tratar las disposiciones jurídicas como si fueran proposiciones o enunciados susceptibles de ser verdaderos o falsos, es decir, las disposiciones jurídicas no son ni verdaderas ni falsas; son válidas o no válidas. La diferencia más significativa entre el conflicto de normas y la contradicción lógica reside en que mientras en la contradicción lógica uno de los enunciados, desde su origen, es necesariamente falso, en el conflicto de normas por el contrario, ambas normas son necesariamente válidas: "de otra forma no habría conflicto".

Si ambas normas en conflicto son válidas, un conflicto de normas no es algo que pueda ser comparado a una contradicción lógica. La validez en el derecho no se comporta como se comporta la verdad en lógica. La validez no es una capacidad, propiedad o predicado. Decir que una norma es válida equivale a decir que esa norma existe. Mientras pueden existir proposiciones falsas, no existen normas inválidas.

En esa tesitura, la validez de una norma solo se anula mediante un acto de derogación. La solución del conflicto de normas solo se realiza mediante una norma positiva sea prevista o creada *ad hoc*. En la contradicción lógica, por el contrario, una de las proposiciones es falsa desde el principio.

Asimismo, el conflicto de normas, más que a una contradicción lógica, puede ser comparado a dos fuerzas que operan en distinta dirección, representan, en realidad, razones opuestas para actuar.

Es decir, el conflicto de normas constituye un defecto técnico cuya solución se produce en el proceso de aplicación del derecho. La solución de los conflictos de normas no busca superar contradicciones lógicas, se propone simplemente eliminar la incompatibilidad haciendo posible su aplicación.

En ese entendido, la presente tesis, busca solucionar la conflictiva normativa aludida, que deriva del artículo 30 en su segundo párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pues con dicho dispositivo, no se observa la naturaleza de la sanción, el hecho de que se haya sustanciado previamente un procedimiento, la imposibilidad de adecuar las causas de destitución a las de terminación de la relación de trabajo, la necesidad de los tribunales laborales para conocer de las citadas causas, invadiendo su esfera competencia y el desconocimiento de los medios de impugnación administrativos, capaces de resarcir al servidor público de los derechos que en su caso haya sido privado ilegalmente.

Por lo anterior es que en esta tesis se propone subsanar la inconsistencia legal y no lógica, con la derogación del citado precepto y la inclusión de sendos párrafos en los artículos 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el 47 de la Ley Federal del Trabajo, aclarando que no podrá considerarse como despido, la ejecución de la sanción administrativa de ejecución.

### **3.2.- Problemática Social.**

Cabe señalar que en virtud de la naturaleza del ser humano, que posee un instinto gregario, entendido éste como la propensión de los seres vivientes a estar en compañía de otros sin distinción, siendo ese impulso que tiene el hombre el que lo orilla a procurar un territorio para establecerse y elegir un gobierno, sin el cual, no sería posible su existencia.

Ese gobierno que se encarga de proporcionar los servicios públicos, debe ser en toda medida integro y más aún los prestadores de esos servicios, por lo que se hace necesario la creación como hemos visto de un sistema de responsabilidades a que están sometidos los mismos.

Como sanción administrativa mas grave, se ha manifestado que es la destitución de empleo, sanción que reiterando es de carácter administrativo y no laboral, por lo que considerar lo contrario y obligar a seguir un procedimiento que materialmente es incompetente e inadecuado, trae consigo problemas sociales que de manera más detallada, a continuación se mencionan.

#### **3.2.1.- Fomento a la Corrupción.**

La corrupción, es el acto de pervertir, de violar un deber con propósitos deshonestos, dicha actividad abarca una serie de conductas contrarias a Derecho, constituidas en delitos o faltas, tales como el soborno, peculado, cohecho, etc.

La corrupción es cualquier tipo de conducta contraria al ordenamiento jurídico, el incumplimiento de deberes y las transgresiones a los valores morales, todo lo cual nos permite considerar a la corrupción como una violación masiva de los derechos de los administrados.

Pero surge una interrogante en nuestra sociedad, ¿Porqué se genera la corrupción en la función pública?

En nuestro punto de vista, la corrupción, surge por la necesidad de los administrados de cumplir con los requisitos que establecen las normas para el desarrollo de una actividad pública, sin importar los medios de que se valgan. Por ejemplo la obligatoriedad de pagar un impuesto de aduana al importar artículos; la orden de solicitar patentes y permisos sanitarios de funcionamiento para el establecimiento de actividades comerciales, industriales y otras; la obligatoriedad de registrar operaciones con bienes muebles o inmuebles.

Este fenómeno de la corrupción no es privativo de la sociedad mexicana, ni de la función pública, afecta a todas las sociedades al debilitar las instituciones democráticas y distorsionar la distribución de los recursos económicos; además, impide el desarrollo y aleja a la ciudadanía del proceso político al ocasionar pérdida de fe en los funcionarios e instituciones públicas.

El comportamiento ilícito se agrava cuando los funcionarios tienen poder monopólico sobre los usuarios de los servicios públicos, especialmente cuando tienen un alto nivel de decisión.

Además, la corrupción tiende a agravarse, especialmente cuando las sociedades empiezan a verla como un fenómeno con el cual hay que convivir, consintiéndola y hasta tolerándola, hasta que llega a niveles insospechados que socavan a las sociedades y llevan a los países a un abismo.

Pero después de advertir lo anterior, se hace necesario establecer como la aplicación de los procedimientos laborales en el cumplimiento de una destitución de servidores públicos genera corrupción.

Como veremos más adelante, tener que cumplir con esa serie de actos procesal materialmente incompetentes por disposición de ley, retarda el cumplimiento de las sanciones administrativas, lo cual evita que los servidores públicos que se colocan en las hipótesis normativas para hacerse merecedores de una destitución, sigan desempeñándose en sus funciones y la sociedad desconfíe de la verdadera intención del gobierno de castigar a aquellos que atentan contra la función pública.

Lo anterior, a nuestro parecer puede representar un abuso del derecho, en el sentido de que si bien es cierto que la norma jurídica creada conforme al procedimiento previamente establecido, establece que el titular de la dependencia o entidad debe agotar el procedimiento laboral para ejecutar la destitución, también lo es que no por ese simple hecho se esté atendiendo al verdadero principio de justicia que debe prevalecer en un cuerpo normativo.

Al respecto me permito citar a Jorge A. Sánchez-Cordero Dávila quien señala lo siguiente:

*“La voz abuso del derecho no tiene una raíz etimológica propia. Sin embargo, algunas frases del derecho romano recogen la idea: *summum jus summa injuria*: la aplicación ciega de la regla de derecho conduce a consecuencias injustas; o bien a contrario se puede citar la frase del Digesto '*neminem leadit qui suo iure utitur*': aquel que usa de un derecho no perjudica a nadie. La teoría del abuso del derecho tiene como problema central el considerar que el ejercicio sin control del derecho, representa una amenaza para la justicia que es el fin esencial del sistema jurídico”<sup>70</sup>*

Lo anterior, ya que desde hace algunos años, en México, se han realizado esfuerzos para combatir las prácticas ilícitas dentro de la Administración Pública Federal privilegiando el factor represivo, aunque no con mucho éxito y sin una visión integral

---

<sup>70</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, *Ibidem*. Pág. 28.

para atender un fenómeno del cual la población tiene plena conciencia que debe ser atendido.

Para superar la falta de eficacia, eficiencia, transparencia y probidad en la gestión pública se requiere actuar conforme a un orden previsto de acciones y responsabilidades a fin de instrumentar, controlar y evaluar lo programado para actuar con pertinencia, ratificando o corrigiendo rumbos.

En tal virtud, se necesita más que una mera asignación de recursos, para combatir la corrupción, sino que se hace imperioso, realizar una secuencia congruente entre objetivos, estrategias y metas; la movilización de recursos humanos, físicos, tecnológicos y financieros; la simplificación y actualización de normas y regulaciones orientados a su cumplimiento; la definición de los responsables de su ejecución; y, los criterios para evaluar el desempeño.

Por ello es que se propone en la presente tesis una simplificación de procedimientos que generan retardo en el cumplimiento de las sanciones, mediante la derogación del segundo párrafo del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y la inclusión de párrafos en los dos ordenamientos laborales mas importantes a nivel federal, aclarando que no deberá considerarse como despido la ejecución de una destitución a un servidor publico que labore en una entidad o dependencia de la administración pública federal.

Lo anterior, por que sancionar las prácticas de corrupción e impunidad debe ser una premisa de la acción pública en la aplicación objetiva y sin distinción de la Ley para castigar conductas y hechos ilícitos, a partir de trabajos serios y sistemáticos de investigación, pero con pleno respeto de los derechos de los servidores públicos y de los particulares.

Ese respeto de derechos de los servidores públicos, no se ve afectado por las reformas propuestas, dado que como se ha expuesto a lo largo de este trabajo, los mismos quedan protegidos, toda vez que cuando se nulifica una sanción administrativa por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, este órgano es el competente para restituir al trabajador al servicio del Estado en el pleno goce de los derechos de que hubiera sido privado con motivo de la destitución, incluso los de índole laboral, de ahí lo innecesario de observar un procedimiento laboral a efecto de salvaguardar los derechos que puede recuperar cuando demuestra ante la autoridad administrativa, su proceder apegado a derecho.

### **3.2.2.- Descrédito de las Instituciones Públicas.**

*“Las insuficiencias del marco normativo e institucional abrieron espacios a la impunidad y a la proliferación de vicios que minaron la vigencia del Estado de derecho y socavaron la credibilidad del gobierno y la confianza ciudadana por la incapacidad de respuesta de las instituciones.”<sup>71</sup>*

Antes de abordar el tema de mérito, consideramos pertinente especificar lo que puede entenderse por Administración Pública, tomando en consideración lo establecido por Francisco Javier Osornio Corres.<sup>72</sup>

*Acerca de la noción de administración pública existen distintas corrientes, entre las que destacan fundamentalmente dos: el enfoque formal, Según el cual se le considera, en palabras de Gabino Fraga, como el organismo público que ha recibido del poder político la*

---

<sup>71</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006.

<sup>72</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, Op. Cit. Pág. 110.

*competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Por otra parte, el enfoque material considera, a la administración pública, siguiendo al propio Fraga, como la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión. Con la misma óptica, Georges Vedel considera a la administración, en sentido funcional, como designando a una cierta actividad, y como el conjunto de personas cumpliendo tareas de administración, en su acepción orgánica. Es decir, al hablar de administración pública nos referimos tanto a la actividad administrativa que desarrolla el Estado, como al conjunto de órganos que desarrollan dicha actividad.*

*Por su parte, Acosta Romero afirma que la administración pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica; y d) procedimientos técnicos. Sin embargo, precisa Vedel: la administración no es la única función del Ejecutivo; pero la administración es exclusivamente responsabilidad del Ejecutivo.*

En ese entendido y dado que la Administración Pública, como hemos visto comprende no solo la actividad administrativa que desarrolla el Estado, sino también al conjunto de órganos que la desarrollan, resulta evidente la extensión y complejidad de dispositivos administrativos que facilitan el origen de gran parte de las inconsistencias o incongruencias legales que se ven agravadas en ocasiones, por la falta de capacitación

del personal, o por los sistemas y procedimientos que carecen de estándares tanto de calidad como de efectividad.

En otros casos, se llega a cometer la práctica de la corrupción, que se basa en la arraigada costumbre que hace ver como aceptable el que un servidor público reciba o pida un pago por sus servicios o decisiones; en otros, la impunidad alienta la proliferación de la corrupción; en otros más la ausencia de información transparente y veraz a la sociedad de lo que esta puede y debe exigir a su gobierno, favorece la aparición de conductas ilícitas.

Por lo anterior, es indispensable la generación de confianza en un Gobierno, que mantenga informada a la sociedad sobre el ejercicio del poder y la operación de las instituciones públicas, y dé a esta la facultad para formular denuncias y exigir responsabilidades a los servidores públicos.

Asimismo, se agrava el descrédito a las instituciones publicas, en virtud de que el Estado ejerce sus atribuciones, individualizando su actuar mediante los funcionarios públicos, siendo ellos los que concretan las facultades otorgadas por la ley.

En ese entendido, al continuar los servidores públicos en sus cargos, no obstante de haber sido destituidos, esas personas físicas, trabajadores al servicio del Estado, que aun se encuentran dotadas por la ley de poder público, son quienes representan al Estado.

Es decir, representa al órgano administrativo, tal y como lo afirma Manuel María Díez quien considera que autoridades son los funcionarios públicos que tienen la potestad de mandar, decidir y hacer cumplir ordenes.

Por ello, los servidores públicos destituidos y que nos son removidos con prontitud, continuaran dotados de autoridad, estando provistos de poder público, de

poder de decisión y ejecución, inclusive pudiendo si la ley los autoriza, a trasladar parte de esa autoridad a otros funcionarios y empleados públicos a través de un acto de delegación de facultades, en forma temporal o indefinida.

Asimismo, actualmente los mecanismos e instancias de control no se orientan a prevenir y detectar específicamente prácticas de corrupción sino a verificar el cumplimiento de la normatividad; dándose prioridad a la vigilancia formal y el enfoque correctivo, lo que ha ocasionado pérdidas importantes de recursos por recurrencia de observaciones y sanciones impugnadas ante los tribunales por servidores públicos por presuntas responsabilidades no debidamente sustentadas.

En ese entendido, y al ser obligatorio por mandato de ley la cumplimentación de un procedimiento diverso al administrativo generalmente desconocido por los órganos de control, provoca que la destitución de los servidores públicos federales de base se vea viciada de nulidades que por competencia material, no debieran exigirse a la autoridad administrativa.

Este factor produce la falta de credibilidad de la sociedad en sus autoridades, que a su vez genera una limitada captación de quejas y denuncias, de conductas deshonestas de los servidores públicos, estos factores inciden en el alto porcentaje, 72%, de resoluciones emitidas en el sentido "archivado por falta de elementos".<sup>73</sup>

En ese orden de ideas, la corrupción en nuestra sociedad y en lo particular en la Administración Pública Federal, es un fenómeno complejo y multicausal en el que están involucrados diversos factores, como la aplicación de procedimientos laborales en la ejecución de la destitución de los servidores públicos federales de base, por lo mismo se necesita de diferentes estrategias a fin de prevenir y sancionar estas conductas.

---

<sup>73</sup> SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO, *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001 – 2006*. Pág. 21.

En ese sentido, las condiciones indispensables para hacer realidad la disminución sustancial o erradicación de la problemática social y jurídica planteada en este capítulo, será abordada en el próximo capítulo, donde se formulan propuestas que podrían de alguna manera evitar que se sigan produciendo los incidentes que hemos dejado expuestos y que tanto interés tiene nuestra sociedad en que desaparezcan.

## Cuarto Capítulo

### **“Propuesta de solución a la problemática existente en la aplicación de los procedimientos laborales en la destitución de los servidores públicos federales de base”**

#### **4.1.- Propuesta para la derogación del segundo párrafo del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

Causa de la presente tesis profesional, es el contenido del segundo párrafo del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que dispone lo siguiente:

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

El citado dispositivo establece que tratándose de servidores públicos que no desempeñen funciones de las establecidas en el artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o bien del numeral 9 de la Ley Federal del Trabajo, el superior jerárquico para imponer la destitución del mismo, deberá adecuar tal sanción en las causales a que refieren los diversos artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y 47 de la Ley Federal del Trabajo.

En ese sentido, de continuar con esa hipótesis, la misma derivaría en un conflicto de competencias que de no ser resuelto provocaría un grave desorden en los sistemas de administración de justicia.

Lo anterior, deja a un lado el procedimiento administrativo previamente agotado, mismo que cuenta con circunstancias específicas para la imposición de la sanción de mérito y con un régimen especial de impugnación.

Por ello, la obligación impuesta al titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública, para que agote otro procedimiento, pero ahora laboral, ventilado ante tribunales del trabajo, evidencia la incompetencia material de los mismo, para que estos puedan conocer de una determinación administrativa, pues se haría necesario conocer el hecho generado, mismo que si bien afecta al ente administrativo, no es ello lo que lo motiva, sino el atentado o daño al bien publico lo que origina el procedimiento administrativo disciplinario.

Lo anterior es así, dado que la autoridad laboral, bien sea el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, para autorizar el cese o terminación de los efectos del nombramiento del servidor público, tienen que seguir el procedimientos por las causas previstas en las respectivas leyes del trabajo, las cuales no contemplan la aplicación de una sanción administrativa.

En ese sentido, la autoridad laboral para conocer de la controversia y pronunciarse sobre la aplicación de la destitución, primeramente deberá analizar la procedencia de la misma y para ello revisar la sanción administrativa que da origen al procedimiento, lo cual escapa de la esfera competencial del órgano jurisdiccional.

Lo que precede es así, ya que no se está frente a un acto del patrón Estado que suspende o despide a un trabajador en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o bien de la Ley Federal del Trabajo.

Es decir, estrictamente, no existe un acto de naturaleza laboral que genere un conflicto entre el trabajador y el patrón Estado, sino que se trata de la destitución como sanción administrativa impuesta por el Estado autoridad, por faltas de carácter administrativo conforme a lo previsto en el título cuarto de la Constitución denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos" y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que reglamenta dicho título.

Si bien es cierto que las acciones que podría ejercitar un servidor publico que nulifique la destitución que le fue impuesta, a través de los medios de impugnación correspondientes, tendría derecho a exigir la reinstalación o indemnización y pago de salarios caídos, no debe dejarse de lado el origen que motivo las mismas, porque tal y como reconoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el génesis jurídico es diferente, ya que pueden estar fincada las prestaciones en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o en la Ley Federal del Trabajo y reclamarse ante las autoridades laborales, o bien derivar de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Es decir, la distinción es fundamental y de gran trascendencia, porque reconociendo ambos regímenes normativos -el asimilado al laboral y el administrativo-, diferentes causales de suspensión y remoción, distintos procedimientos y diferentes defensas, las acciones a que dan lugar no pueden, válidamente, confundirse, porque no son optativas, de tal manera que cada una sigue su propio curso.

Por tanto, aunque a través de un procedimiento laboral se demande la terminación de los efectos de un nombramiento, el origen y ámbito material lo constituye una sanción administrativa, por lo que la vía laboral es improcedente para ejecutar la misma, ya que no se trata de un acto laboral sino administrativo.

Tal es así que como sostiene la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 14/99, visible en el Semanario Judicial de la

Federación y su Gaceta en el Tomo IX, de marzo de 1999 en la página 257, los tribunales del trabajo no podrían decidir sobre la procedencia del prestaciones laborales que se reclamen con motivo de la ejecución de una sanción administrativa, ya que ello implicaría el examinar y decidir sobre la legalidad de la sanción administrativa, lo cual queda fuera de su competencia material.

Asimismo, y en el indebido caso de que la autoridad laboral, al ser sometida a su jurisdicción la ejecución de la destitución, considere improcedente la misma ello conllevaría a resolución contradictorias de la autoridad administrativa y la del trabajo.

Es decir, se violenta el principio de la unidad del proceso, ya que se debe impedir que se fragmente la aplicación y ejecución de la destitución, toda vez que derivan de una misma causa, por lo que a efecto de evitar esas incongruencias en nuestro marco legal, es que proponemos la derogación del citado segundo párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a fin de evitar que se pronuncien resoluciones contradictorias, con el consecuente perjuicio para las partes y para la pronta y expedita administración de justicia.

De igual forma, este párrafo provoca conflictos en cuanto a la ejecución de la destitución, porque si bien es cierto que solamente es adecuado a servidores públicos de base, todos los trabajadores incluyendo los de confianza, a efecto de retardar la ejecución de la destitución, alegarían que son de base, ya que la jurisprudencia ha determinado que para otorgar ese carácter a un trabajador es necesario atender a las funciones desempeñadas, tal y como dispone el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Sostiene lo anterior, la jurisprudencia I.5o.T. J/8, de la Novena Epoca, emitida por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Tomo IV, de septiembre de 1996 en la página 580 que enseña:

**TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, PRUEBA DEL CARACTER DE.** Si bien es cierto que los empleados de confianza al servicio del Estado, no están protegidos por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, en cuanto a la estabilidad en el empleo, no menos cierto es que tal carácter debe ser demostrado por el titular demandado en forma fehaciente, cuando el puesto que acepta tener el activo no se encuentra incluido expresamente en el diverso 5o. de la ley burocrática, siendo además necesario que el patrón a fin de probar su excepción, consigne en qué norma se formalizó la creación de la plaza del trabajador, para estimar que las funciones que desempeñaba pertenecían a la categoría de confianza, esto último conforme a lo que prevé el numeral 7o. del mismo ordenamiento legal.

Es decir, primeramente el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, deberá determinar quienes son trabajadores de confianza y quienes de base, para después a estos últimos seguir el procedimiento laboral correspondiente, lo que llevaría no menos de dos años.

En ese entendido, no se estaría velando adecuadamente por el cumplimiento de los principios consagrados en el artículo 113 constitucional, mismos que buscan el bien común y la realización de una adecuada función pública.

Cabe destacar que este párrafo, fue creado con la finalidad de salvaguardar los derechos laborales de los servidores públicos federales de base, mas sin embargo, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no los deja desprotegidos, ya que el artículo 28, contempla que una vez que sea nulificada la destitución por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, este podrá ordenar la restitución de los derechos de fuese privado el servidor publico por la ejecución de la misma.

Se reitera el contenido de la jurisprudencia 2a./J. 51/98, dictada por la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Tomo VIII, de agosto de 1998, en la página 397 que dice:

**SERVIDORES PÚBLICOS. LA RESTITUCIÓN DE LA TOTALIDAD DE LOS DERECHOS DE QUE HUBIERAN SIDO PRIVADOS CON MOTIVO DE UNA RESOLUCIÓN SANCIONADORA DICTADA CON FUNDAMENTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, QUE SEA ANULADA POR SENTENCIA FIRME DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDE ÍNTEGRAMENTE A LA DEPENDENCIA O ENTIDAD A LA QUE PRESTABAN SUS SERVICIOS.** Establece el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y dos, que las sentencias firmes del Tribunal Fiscal de la Federación que anulen las resoluciones sancionadoras dictadas con fundamento en dicha ley, "tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas". Este artículo no hace distinción alguna respecto de los derechos que debe restituir al servidor público la dependencia o entidad en la que preste o haya prestado sus servicios cuando se declare la nulidad de la resolución sancionadora, por lo que aquélla debe restituirlo en la totalidad de los derechos aludidos, incluidos los de carácter laboral, entre ellos, el de la reinstalación, el del pago de los salarios caídos cuando proceda o el de cualquier otra prestación o derecho que hubiera perdido el servidor público. Al artículo 70 citado

no es aplicable el criterio contenido en la jurisprudencia 6/92 de la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte con el rubro: "DESTITUCIÓN DE TRABAJADORES DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS POR ORDEN DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. ÉSTA DEBE PAGAR LOS SALARIOS CAÍDOS CUANDO ES ANULADA LA ORDEN.", en la que se sostiene que tratándose de los trabajadores mencionados al patrón corresponde sólo reinstalarlos, mientras que a la secretaría mencionada toca cubrir los salarios caídos porque aquél no actuó por voluntad propia sino acatando la orden de la secretaría, en virtud de que la jurisprudencia de referencia se estableció al interpretar el artículo 70 antes de su reforma, mismo que no precisaba a quién correspondía restituir al servidor público en el goce de sus derechos en el supuesto aludido.

Asimismo, con la ejecución inmediata de la destitución sin realizar distingo entre trabajador de base o confianza, que se propone con la reforma de mérito, no puede argumentarse violación a la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 de la Constitución Federal que consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo y su debido respeto impone a la autoridad administrativa el seguimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, consistentes en la notificación del inicio del mismo y sus consecuencias, el otorgamiento de la posibilidad de ofrecer pruebas y alegar en defensa, y el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

Lo anterior, toda vez que el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que la ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, no obstante que se prevean sendos medios de impugnación consistentes en el recurso de revocación o bien mediante el juicio de nulidad, porque por un lado, la resolución en la que se impone la destitución se dicta conforme a lo establecido en los artículos 21 a 24 de la ley de referencia, después

de llevar a cabo un procedimiento en el que se cumplen las formalidades esenciales en mención y, por el otro, la privación de derechos que pudiera sufrir el afectado con motivo de la ejecución de dichas sanciones, impuestas una vez seguido el citado procedimiento, no es definitiva, pues en caso de que lo decidido en el recurso de revocación o en el juicio contencioso administrativo que contra la resolución en que se impuso se promueva le sea favorable, de acuerdo con lo señalado en el artículo 28 de la propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, será restituido en el goce de los derechos de que hubiere sido privado por la ejecución de esas sanciones, razón por la cual aun cuando se haya efectuado la ejecución, no quedan sin materia los mencionados medios de defensa.

De igual forma, de la interpretación del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tanto desde el punto de vista estrictamente literal, como a la luz de lo dispuesto en los artículos 108, 109 y 113 constitucionales, se desprende que su único propósito es establecer una regla específica para la ejecución de las sanciones administrativas, de suspensión o destitución aplicables a los trabajadores de base, para de modo alguno sustraerlos del régimen de responsabilidades; luego entonces, la imposición de estas sanciones emana del órgano de control interno o bien de la Secretaría de la Función Pública, y no así la ejecución de las mismas, ya que el artículo que se cuestiona se refiere únicamente a la ejecución o aplicación de la sanción, llevada a cabo por el superior jerárquico.

En ese entendido se hace una diferenciación que no debería tener cabida en ese ordenamiento ya que como a lo largo de esta tesis se ha expuesto, que la responsabilidad de los servidores públicos tiene diversas modalidades, siendo una de ellas la administrativa diferente a la laboral, y al ser la clasificación de base y confianza una sistematización laboral, no debe tener razón de ser en ese cuerpo legal, puesto que las sanciones son netamente administrativas y no atienden a las funciones de los servidores públicos que las cometan sino al perjuicio causado a la sociedad y no al patrón Estado.

Lo anterior es reforzado con lo manifestado por Carlos Reynoso Castillo al sostener lo siguiente:<sup>74</sup>

Esta responsabilidad asume diferentes modalidades y alcances en función de la rama del derecho de la cual se esté hablando.

En ese sentido vale la pena no perder de vista que la responsabilidad jurídica supone la infracción o incumplimiento de una norma legalmente existente, de tal suerte que podrá ser reclamada ante las autoridades competentes, y las consecuencias dependerán entonces de lo que ese mismo marco legal infringido señale para el caso concreto.

En tales condiciones, la destitución de los servidores públicos, no obstante sea de base o confianza, no puede tomarse como una causal de rescisión de la relación laboral entre patrón y trabajador, puesto que la destitución deriva de la aplicación estricta y material de una sanción administrativa establecida en la ley; de ahí que tampoco tiene obligación el patrón de invocar la causal de rescisión, contemplada en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, o 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ni dar al trabajador el aviso por escrito de la fecha y causa de la misma, ya que no existió conflicto entre éstos, pues el patrón se limitó a cumplir con el mandato de la Secretaría de la Función Pública o del Órgano Interno de Control.

#### **4.2.- Propuesta para adicionar un párrafo al artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.**

Del texto de los artículos 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del contenido de la exposición de motivos del decreto de reformas y adiciones al título cuarto de la propia Constitución, publicado en el Diario Oficial de la

---

<sup>74</sup> REYNOSO CASTILLO, Carlos. *Op. Cit.* Pág. 101

Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, se advierte que la intención de aquel ordenamiento, es la de crear un sistema de normas conducentes a sancionar, por la autoridad administrativa competente, a quienes teniendo el carácter de servidores públicos incurran en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de la función pública.

En cambio, la redacción del artículo 123 en sus dos apartados de la Constitución Federal revela que el constituyente se refiere a la prestación del servicio subordinado al patrón, bien sea particular o Estado, de donde deriva que la naturaleza de las sanciones administrativas y de las causas de terminación de la relación de trabajo tiene una naturaleza y fines distintos, por ser diferentes las causas que les dan origen.

En esa virtud, los parámetros o lineamientos que rigen las sanciones administrativas no pueden ser iguales a las laborales, pues sería desconocer la intención del Legislador Constitucional, contenida en la exposición de motivos y en el texto de los artículos 109 y 113 citados, que fue la de crear un sistema de normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo el carácter de servidores públicos, incurrieran en actos u omisiones que afecten los principios fundamentales que rigen el desempeño de sus funciones, por lo que el legislador secundario, congruente con esa naturaleza y finalidad, en la referida ley reglamentaria definió las conductas contrarias a la función pública, al especificar las sanciones correspondientes a dichas faltas y fijar los elementos que debe tomar en cuenta la autoridad administrativa sancionadora para adecuarlas al caso concreto, de manera tal que se trata de sanciones de distinta naturaleza a las laborales.

No obstante lo anterior, y a efecto de evitar demandas de abogados que tratando de engañar a las autoridades laborales, manifiesten que a sus representados, es decir a los servidores públicos, les fue realizado un despido injustificado, al ejecutarles la destitución, se propone la adición de un párrafo que establezca que no podrá considerarse como despido injustificado la aplicación de una sanción administrativa, al artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Lo anterior, ya que algunos autores afirman que tratándose de trabajadores al servicio del Estado que se encuentren comprendidos en los supuestos del artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y que hayan sido sancionados con la destitución, el patrón o la dependencia en que presten sus servicios, para dar cumplimiento a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pondrán demandar el cese, basándose en el inciso a) de la fracción V del artículo 46 de la Ley Burocrática, es decir apoyándose en faltas de probidad u honradez, ya que se están apartando de las obligaciones que se tienen a cargo.

Es decir, lo que se busca es que como efecto de la ejecución de la destitución de los servidores públicos, se de por concluida la relación de trabajo, sin que el titular de la entidad o dependencia de la administración pública federal, realice un procedimiento para solicitar la autorización de cese por parte del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, lo que daría como resultado una aminoración de carga de trabajo del citado órgano jurisdiccional.

Lo anterior es así, ya que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 46, dispone lo siguiente:

**Artículo 46.-** Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores solo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

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

términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva.

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

**III.-** Por muerte del trabajador;

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

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

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

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

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

**d)** Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

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

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

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

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

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

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

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

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el Titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente; pero si éste no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e) y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo

en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

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

Por ello es que se propone la inclusión de un párrafo que contemple lo siguiente:

*“No podrá considerarse como despido injustificado, la ejecución por parte del superior jerárquico, de la destitución, inhabilitación o suspensión en el cargo, de un trabajador de los comprendidos en la presente ley, siempre y cuando la misma se funde en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.”*

Lo anterior, permitiría que el titular de la dependencia que separara definitivamente al servidor público de sus labores, en estricto cumplimiento a una resolución administrativa pronunciada por el Órgano Interno de Control o por la Secretaría de la Función Pública, el cual está obligado a acatarla conforme a lo previsto en los artículos 16, fracción II, 22, y 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, legitimaría que la separación del servidor no fue determinación voluntaria del mismo, sino de la dependencia gubernamental de referencia, pues de no cumplirla el titular, también se haría acreedor, por omisión, a alguna sanción, conforme a los preceptos citados, por lo cual no puede estimarse que la dependencia en que preste sus servicios el servidor público sancionado lo haya separado de su trabajo injustificadamente, pues su proceder debe legitimarse por el sistema jurídico nacional.

En esa inteligencia, en conjunción con la reforma propuesta en el punto 4.1, daría un cambio estructural en la ejecución de la destitución, evitando la problemática

propuesta con antelación y sin soslayar los derechos laborales de los que gozan los servidores públicos que nulifiquen la sanción administrativa, es decir se evitaría el agotamiento del procedimiento laboral para ejecutar la destitución del servidor público federal de base y para en caso de que se demande un supuesto despido injustificado, no se podría obligar al patrón Estado a que solicite autorización del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

### **4.3 Propuesta para adicionar un párrafo al artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo.**

Toda vez que existen servidores públicos sujetos al régimen del apartado A del artículo 123 constitucional y de sus ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo, se hace necesario que al igual que en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se contemple en el artículo 47 de dicho ordenamiento, la aclaración pertinente a que nos hemos referidos en el punto inmediato anterior.

Con lo anterior, se evitaría que las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, sean confundidas por algunos abogados litigantes que pretenden hacer pasar la ejecución de una sanción administrativa como un despido injustificado, aduciendo en sus demandas que no se les otorgó aviso de rescisión o que no se siguieron los procedimientos contemplados en dicha ley.

Por ello, de efectuarse lo propuesto en este apartado, se otorgaría a la patronal, un medio de defensa sustentado en la Ley Federal del Trabajo para que de ninguna manera, sea condenada a la reinstalación o pago de indemnización y sus accesorios, por el cumplimiento de un deber que tiene como superior jerárquico del servidor público sancionado.

Asimismo y como quedo establecido anteriormente, los efectos de tal reforma traerían consigo una aminoración de trabajo a las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, evitar que las entidades sean condenas por considerar equivocadamente las juntas, la ejecución de una destitución como despido injustificado, así como también, que las Juntas de Conciliación y Arbitraje al recibir una demanda en la que se señale como despido injustificado la ejecución de una sanción administrativa, solamente corroboren la dicha ejecución para estimar que no se trata de un despido, sin que entren al estudio de la procedencia de la sanción administrativa, porque ello corresponde al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En ese entendido, tanto los órganos internos de control como la Secretaría de la Función Pública, son los encargados de aplicar la destitución de los servidores públicos federales, correspondiendo la ejecución a las entidades en donde prestan sus servicios los mismos.

Por ello, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, hace un distingo para ejecutar la destitución, basándose en si son de confianza o base, argumento que como quedó establecido, resulta carente de sentido, ya que la destitución no es una sanción laboral sino administrativa.

Asimismo, al derogarse el segundo párrafo del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tal y como se propone en el punto 4.1, se evitarían confusiones y artimañas de servidores públicos de confianza que pretendan hacerse pasar como de base para que por vía laboral impugnen la ejecución de la destitución o bien para evitar incongruencia en cuanto a competencia material de los órganos jurisdiccionales laborales y administrativos.

Por su parte las reformas contempladas en los puntos 4.2 y 4.3, tienen como finalidad que la autoridad laboral haga la distinción entre la ejecución de la sanción

administrativa y un despido injustificado, eliminar en la manera de lo posible, los juicios ventilados ante ellas cuyo origen es también la ejecución de las sanciones de esta índole, eficientando y disminuyendo el trabajo de las autoridades laborales.

De igual forma, obligar al servidor público sancionado a que impugne, si es que desea hacerlo, la destitución mediante los procedimientos establecido para ello, como son el recurso de revocación o el juicio de nulidad y ante la autoridad verdaderamente competente que es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

## Conclusiones Generales

**Primera.-** Desde la época pre-colonial en México, para la selección y designación de cualquier servidor público, se tomaba en cuenta tener virtudes de servicio público, las cuales han evolucionado para desarrollar un verdadero servicio civil que permita la honestidad en la función pública.

**Segunda.-** Como antecedente directo de las sanciones administrativas en nuestro país, consideramos al Juicio de Residencia, mismo que fue regulado por los diversos ordenamientos jurídicos de la época colonial y el México Independiente.

**Tercera.-** La destitución en el servicio público es una institución que se remonta a la etapa colonial, la cual se aplicaba por infringir ordenamientos que regulaban a los trabajadores al servicio de la Corona.

**Cuarta.-** El régimen de aplicación de la destitución de los servidores públicos a través de la evolución del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, ha variado en cuanto a la autoridad competente siendo primeramente el poder judicial, luego el legislativo y actualmente el ejecutivo, a través de la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control.

**Quinta.-** El párrafo segundo del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, da continuidad a lo dispuesto en la fracción II del artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**Sexta.-** Los tribunales laborales, carecen de competencia constitucional para conocer de la ejecución de una destitución a un servidor publico federal, en virtud de que la misma se restringe a lo previsto en las fracción XX y XXI del apartado A, para las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje y fracción XII del apartado B del artículo

123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Séptima.-** La responsabilidad de los servidores públicos tiene diversos ámbitos legales de aplicaciones, atendiendo al sistema constitucional y legal que lo rige, siendo la destitución de índole administrativo y no laboral.

**Octava.-** La facultad de los tribunales laborales, para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se acota al establecimiento o adscripción en su estructura interna, de un Órgano de Control Interno y no del conocimiento de la procedencia de las sanciones administrativas.

**Novena.-** La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, prevé las causas y procedimiento a seguir para aplicar y ejecutar una destitución sin que sea necesario la realización de procedimientos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 30 de dicho ordenamiento.

**Décima.-** La resolución administrativa en la que se imponga la destitución del empleo deberá ser combatida de conformidad con el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de manera optativa, a través del recurso de revocación o bien mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que de ningún modo la destitución será combatible por juicio laboral, dada su naturaleza administrativa.

**Décima Primera.-** El segundo párrafo del artículo 30 de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, prevé que para ejecutar la destitución en servidores públicos federales de base se debe atender a la relación de trabajo y observar los ordenamientos legales, mismos que materialmente resultan incompetentes.

**Décima Segunda.-** De conformidad con el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el Tribunal Federal de

Justicia Fiscal y Administrativa podrá ordenar a la dependencia o entidad en la que el servidor público haya prestado sus servicios, que se le restituya en el goce de sus derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de la destitución que fue declarada nula.

**Décima Tercera.-** La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dictado criterios en el sentido de que la vía laboral es improcedente para reclamar cualquier prestación que emane de una destitución, en la cual se puede advertir que una autoridad laboral resulta incompetente para conocer sobre la procedencia de una sanción administrativa.

**Décima Cuarta.-** La aplicación de procedimientos laborales a la ejecución de la destitución de los servidores públicos federales de base trae consigo la creación de problemáticas en los ámbitos social y jurídico que son el fomento a la corrupción, el descrédito de las Instituciones Públicas, la incompetencia de los Tribunales Laborales, la confusión de términos entre la destitución y el despido y el retardo en la aplicación de la destitución.

**Décima Quinta.-** La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de manera incongruente hace una distinción para ejecutar la destitución, basándose en si los servidores públicos son de confianza o base, lo cual carece de sentido, en virtud de que la destitución no es una sanción laboral sino administrativa.

**Décima Sexta.-** Se propone la derogación del segundo párrafo del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a efecto de evitar incongruencias en el sistema jurídico nacional y grandes cúmulos de trabajo en los tribunales laborales, para determinar si es procedente o no la ejecución de la destitución.

**Décima Séptima.-** Se propone la adición de un párrafo al artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, aclarando que no deberá considerarse despido, ejecución que realice el superior jerárquico de una sanción administrativa, siempre que esta se verifique en observancia a lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

**Décima Octava.-** Asimismo, se propone la agregar un párrafo al artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, en el que se contemple la aclaración de que no se trata de despido injustificado, la ejecución de la destitución que realice el patrón al trabajador sancionado, siempre y cuando esta se fundamente en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

## Bibliografía

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*, 2ª edición. Porrúa, México, 1999.
2. ARCE BRAVO, Enrique. *Sociedad, Burocracia y Corrupción, "Un enfoque histórico"*, Pensamiento Nuevo, S.A. de C.V., México, 1987.
3. ARELLANO GARCIA, Carlos. *Teoría General del Proceso*, 6ª edición, Porrúa, México, 1997.
4. ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo. *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*. 4ª edición, Porrúa, México, 1999.
5. ARROYO HERRERA, Juan Francisco. *Régimen Jurídico del Servidor Público*. 3ª Edición, Porrúa. México, 2000.
6. BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. *Conceptos Básicos del Derecho del Trabajo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
7. BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824*, UNAM, México, México, 1978.
8. BORRELL NAVARRO, Miguel, *Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo*, 6ª edición, Sista S.A. de C.V., México, 1998.
9. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa. México, 1997.
10. CORDOVA ROMERO, Francisco, *Derecho Procesal del Trabajo*, 3ª edición, Cárdenas Editores, México, 2003.
11. CRUZ BARNEY, Oscar. *Historia del Derecho Mexicano*, Oxford, México, 2000.
12. DE BUEN LOZANO, Néstor. *El Derecho Administrativo Laboral y la Administración Pública del Trabajo en México*. Porrúa. México, 1994.
13. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 3ª edición, Porrúa, México, 1999.

14. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, *Guía de las Actas de Cabildos de la Ciudad de México (Siglo XVI)* Editorial, Fondo de Cultura Económica, México, 1970.
15. DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal. *Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España*. 7ª Edición, Editorial del Valle de México, México, 1986.
16. DORANTES TAMAYO. Luis. *Elementos de Teoría General del Proceso*. 4ª edición, Porrúa, México, 1993.
17. ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*. 2ª edición, Porrúa, México, 1984.
18. FERNANDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho Administrativo. (Servicios públicos)*, Porrúa, México, 1995.
19. GALINDO CAMACHO, Miguel. *Derecho Administrativo II*, 2ª edición, Porrúa, México, 1998.
20. GARCIA RAMIREZ, Sergio, *Derechos de los Servidores Públicos*, Instituto de Administración Pública A.C., Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
21. GOMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*, 9ª Edición, Oxford, México, 1999.
22. GONZALEZ PEREZ, Jesús. *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*. 2ª edición, Porrúa, México, 1997.
23. GRUPO DE LOS NUEVE. *Trabajadores del Estado en Iberoamérica*. Porrúa, México, 1999.
24. HARO BELCHEZ, Guillermo. *Servicio Público de Carrera, tradición y perspectivas*, Instituto de Administración Pública A.C., y Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
25. HERRERA PÉREZ, AGUSTIN. *Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos*. Editorial. Carsa, México, 1991.
26. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 13ª edición, Porrúa, México 1999.

27. JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales*, Porrúa, México, 2002.
28. LUCERO ESPINOZA, Manuel. *Teoría y Practica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*. 5ª edición, Porrúa, México, 1998.
29. MARGADANT S., Guillermo Floris, *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, 15ª edición. Esfinge, México, 1998.
30. MORALES PAULIN, Carlos. *Derecho Burocrático*, Porrúa, México, 1995.
31. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, 2ª edición, Porrúa, México. 2001.
32. PEREZ DE LEON E, Enrique, *Notas de Derecho Constitucional Administrativo*, 5ª Edición, Carbayon, México, 1982.
33. PETERS, B. Guy. *La Política de la Burocracia*. 1ª edición en español de la 4ª edición en ingles. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
34. PORRÚA PEREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, 29ª Edición, Porrúa, México, 1997.
35. PROTO PISANI, Andrea, *Controversia Individuali di Lavoro*, Editorial UTEU, Torino, Italia, 1993.
36. RABASA, Emilio O. *Mexicano: ésta es tu Constitución*, 8ª edición, Miguel Angel Porrúa e Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México 1993.
37. RAMIREZ FONSECA, Francisco. *El Despido*, 10ª edición, Editorial PAC, S.A. de C.V., México, 1992.
38. RECASENS SICHES, LUIS. *Introducción al Estudio del Derecho*, 12ª Edición, Porrúa, México, 1997.
39. REISMA W, Michael. *Remedios contra la corrupción*. Fondo de Cultura Económica. México 1984.

40. RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. *Ética del Juzgador, Consideraciones Fundamentales*, 2ª Edición, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1997.
41. REYNOSO CASTILLO, Carlos. *Curso de Derecho Burocrático*, Porrúa, México, 1999.
42. ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El contrato social*, 11ª Edición, Porrúa, México, 1998.
43. SANTOYO VELASCO, Rafael. *Justicia del Trabajo*, Trillas, México, 2001.
44. SAYEG HELU, Jorge. *Instituciones de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1987.
45. SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO, *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001 – 2006*, México, 2001.
46. SERRA ROJA, Andrés. *Derecho Administrativo*, Segundo Curso, 17ª edición, Porrúa, México, 1996.
47. SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. *El antiguo régimen y la transición en México*. Planeta, México, 1999.
48. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. *Historia del Derecho Mexicano*, 6ª Edición, Porrúa, México, 1998.
49. TENA RAMIREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, 22 edición, Porrúa, México, 1999.
50. TENA SUCK, Rafael, *Derecho Procesal del Trabajo*, 2ª edición, Trillas, México, 1987.
51. TRUEBA URBINA, Alberto. *Derecho Social Mexicano*. Porrúa, México, 1978.
52. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. *La Reforma del Estado Federal, Acta de reformas de 1847*, Editorial UNAM, México, 1998.
53. VIÑAS MEY, Carmelo. *El régimen jurídico y la responsabilidad en la América Indiana*. Ed. UNAM, México.
54. VARGAS MENCHACA, José Manuel. *Manual para la elaboración de Tesis Profesionales*. Ed. UNAM, México, 1993.

## **Ordenamientos Jurídicos.**

55. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
56. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
57. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
58. Ley Federal del Trabajo.
59. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
60. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
61. Ley de Amparo.
62. Código Fiscal de la Federación.
63. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
64. Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
65. Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
66. Reglamento Interior de las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje.
67. Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006.

## **Hemerografías**

68. SAMI DAVID. La Jornada, Sección de Política, artículo “*Nuestra Constitución*”, 5 de febrero de 1999.