

20
690



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

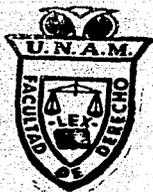
FACULTAD DE DERECHO

**COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES DEL
TRABAJO EN LA DESTITUCION DEL
EMPLEO DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS**

T E S I S

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

ROSA MARGARITA SAENZ DE CAMARA AGUIRRE



México, D. F.

1986



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

I N D I C E

	PÁG.
INTRODUCCION.....	I
 CAPITULO I	
TRIBUNALES DEL TRABAJO EN MEXICO.....	1
1.- TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE..	2
A) ANTECEDENTES.....	2
B) INTEGRACIÓN Y ATRIBUCIONES.....	7
C) COMPETENCIA.....	9
2.- JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE....	11
A) ANTECEDENTES.....	11
B) INTEGRACIÓN Y ATRIBUCIONES.....	14
C) COMPETENCIA.....	17
 CAPITULO II	
LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	23
1.- ANTECEDENTES EN MÉXICO.....	25
2.- CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO.....	31
3.- CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS....	36
4.- CLASIFICACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	40
5.- DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	46
 CAPITULO III	
EL CESE, DESPIDO Y DESTITUCION DE LOS SERVIDORES - PUBLICOS.....	50
1.- EL CESE DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	52
A) CONCEPTO DE CESE.....	52
B) CAUSAS QUE LO ORIGINAN.....	55
C) REQUISITOS DE PROCEDENCIA.....	58
2.- EL DESPIDO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	59
A) CONCEPTO DE DESPIDO.....	59

	PÁG.
B) CAUSAS QUE LO ORIGINAN.....	61
C) REQUISITOS DE PROCEDENCIA.....	65
3.- LA DESTITUCIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS....	69
A) CONCEPTO DE DESTITUCIÓN.....	69
B) CAUSAS QUE LA ORIGINAN.....	74
C) REQUISITOS DE PROCEDENCIA.....	79

CAPITULO IV

AUTORIDADES COMPETENTES EN CASO DE CESE, DESPIDO Y DESTITUCION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	82
1.- AUTORIDADES LABORALES.....	82
A) COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIA-- CIÓN Y ARBITRAJE EN CASO DE CESE.....	82
B) COMPETENCIA DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIA-- CIÓN Y ARBITRAJE EN CASO DE DESPIDO DE LOS TRA BAJADORES DEL ESTADO.....	92
C) COMPETENCIA DE LAS DOS AUTORIDADES ANTERIORES EN LA APLICACIÓN DE LA SANCIÓN DE DESTITUCIÓN.....	94
2.- AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.....	96
A) COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN EN LA DESTITUCIÓN....	96
B) COMPETENCIA DE LAS CONTRALORÍAS INTERNAS DE -- LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN LA DESTITUCIÓN.....	100

CAPITULO V

PROCEDIMIENTOS EN LA DESTITUCION DE LOS SERVIDO-- RES PUBLICOS.....	103
1.- CONCILIACIÓN DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES CON LOS DERECHOS LABORALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	103
2.- RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y LAS CAUSA LES QUE LAS GENERAN.....	105

	PÁG.
3.- INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO - DE DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES Y APLI- CACIÓN DE LA DESTITUCIÓN POR AUTORIDADES ADMI- NISTRATIVAS.....	110
4.- INTERVENCIÓN DE LOS TRIBUNALES DEL TRABAJO ..	113
5.- RESOLUCIÓN O LAUDO DECRETANDO LA DESTITUCIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	124
CONCLUSIONES.....	129
BIBLIOGRAFIA.....	134

INTRODUCCION

El tema materia de esta tesis profesional que su jeto a este Honorable Sínodo, para obtener la Licenciatura en Derecho, grado académico a que aspira todo estudiante en esta Facultad, y si así tienen a bien otorgármelo, busca plantear soluciones dentro de los sistemas legales que regulan las relaciones entre el Estado y sus servidores, uno de naturaleza laboral y el otro, no menos importante, es un régimen de responsabilidades de los propios servidores.

Al plantearse el esquema sobre el cual versa la materia de este enfoque, surgió de inmediato la necesidad de adaptarle una denominación adecuada que comprendiera la parte toral de dicho esquema respecto del órgano competente para dirimir y aplicar el derecho, sea éste de naturaleza laboral o administrativa, ya que ambas trascienden en la relación del Estado con sus servidores.

No se cuestiona en su contenido, la ausencia de tutela jurídica en materia laboral de algunos trabajadores del Estado, sino más bien conciliar los derechos de aquellos que sí la tienen en este campo, dentro de un nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos en su conjunto, elevado a rango constitucional en el Título Cuarto de nuestro Texto Fundamental, y que podría trascender a los derechos laborales de los trabajadores del Estado, por mandamiento expreso de su Ley Reglamentaria, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Tampoco se cuestionan en este estudio, los campos que deli

mitan el Derecho del Trabajo con el régimen disciplinario dentro del Derecho Administrativo, que finca la potestad del Estado para sancionar a sus servidores, cuando incumplan sus obligaciones legales configurando responsabilidades administrativas en el ejercicio de un empleo, cargo o comisión en el servicio público. Esto necesariamente obligaría a enfocar al problema en la órbita del Derecho Administrativo y consecuentemente en el Seminario de la materia.

Hechas estas salvedades o reflexiones, cabe indicar que el contenido de este trabajo a guisa de tesis profesional, busca más bien plantear el problema que podría presentarse y de suyo se presenta, en dos ordenamientos de diversa naturaleza que contemplan sanciones tanto formal como orgánicamente distintas, pero cuyos efectos inciden en la extinción de la relación de trabajo o de servicio de los trabajadores o servidores públicos con el Estado.

En efecto, si bien es cierto que en el Derecho Laboral Ordinario como en el Burocrático, atendiendo a las Leyes Reglamentarias de los Apartados "A" y "B" del artículo 123 Constitucional, Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se establecen sanciones por incumplimiento de las obligaciones de los trabajadores del Estado que van del despido al cese de los efectos de la relación o contrato de trabajo o del nombramiento respectivo, sin responsabilidad para el patrón (Estado) o para los titulares de sus dependencias; también lo es, que en un régimen de responsabilidades de los servidores públicos, por incumplimiento de sus obligaciones, podrían presentarse responsabilidades administrativas, en cuyo caso, previa la instrucción de los procedimientos res--

pectivos, traería aparejado en su caso, aplicación de sanciones, entre otras, la destitución, cuyo efecto se indentificaría con las primeras, toda vez que conlleva la extinción de la prestación del empleo, cargo o comisión de que se trate.

Bajo este contexto, atendiendo a que las sanciones laborales y las de naturaleza administrativa se distinguen desde un punto de vista formal y material, ya que derivan de diversos ordenamientos, cuyas conductas y responsabilidades son enteramente distintas y sujetas a la instrucción de procedimientos ante órganos también de diversa naturaleza, en el Capítulo I se analizan y estudian los antecedentes y las competencias de los órganos facultados para dirimir las controversias del Estado con sus trabajadores, atendiendo a la vez y en cada caso a la naturaleza de la relación laboral que los regule.

En el Capítulo II se estudian los antecedentes, el concepto, características y clasificación de los trabajadores del Estado, así como el régimen de su relación obrero patronal, en los términos constitucionales y legales en vigor, sin que pase por alto para los efectos del tema, el estudio y enfoque de sus obligaciones, tanto de naturaleza laboral, como aquéllas aplicables en su régimen de responsabilidades vigente.

En este orden de ideas, se contemplan en el Capítulo III las sanciones que originan el incumplimiento de las obligaciones, analizando el concepto de las mismas, las causas que las originan y sus requisitos de procedencia.

En el Capítulo IV se analizan los órganos compe-

tentes para instruir los procedimientos atendiendo a la naturaleza de la sanción y al incumplimiento de la obligación respectiva.

En estos términos, en el Capítulo V se analiza en concreto la destitución de los servidores públicos, que de presentarse, obligaría necesariamente a conciliar los ordenamientos laborales citados, con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a la luz de disposiciones expresamente establecidas en este cuerpo legal respecto de la destitución de los servidores públicos, que en algunos casos tendría que demandarse ante los Tribunales Laborales.

Cabe plantear como ultima reflexión, que lo que sí podría sostenerse en mi modesta opinión, es que atendiendo a que tanto el régimen laboral como el relativo a responsabilidades, se contemplan en contexto constitucional, el primero de ellos en el artículo 123, en sus dos Apartados, y el otro en los artículos 108 al 114 del Título Cuarto de nuestro Texto Fundamental, de los que resulta que sus legislaciones reglamentarias se sitúan al mismo nivel, dentro del principio de jerarquía de las leyes, como leyes reglamentarias de preceptos constitucionales, de los que se concluye que la aplicación del régimen de responsabilidades no tendría que sujetarse al régimen laboral, con independencia de que el legislador ordinario los haya vinculado al haber dispuesto expresamente la aplicación de aquél, sin perjuicio de los derechos laborales adquiridos de los sujetos de sus disposiciones, en su carácter de trabajadores del Estado.

CAPITULO I

TRIBUNALES DEL TRABAJO EN MEXICO

Desde la época colonial en nuestro país los trabajadores carecieron de protección, pues eran considerados esclavos. Al surgir el movimiento de Independencia el Cura Hidalgo abolió la esclavitud, siendo en un principio solamente de palabra, ya que hasta 1910 los trabajadores siguieron siendo explotados por los hacendados, quienes les imponían jornadas infrahumanas de trabajo con salarios reducidos y les obligaban a comprar en sus tiendas de raya, en las que les vendían los productos a precios exorbitantemente elevados e incongruentes con los pagos, siendo éste el motivo por el que siempre se encontraban comprometidos con los patronos, ya que ni trabajando de sol a sol lograban saldar las deudas adquiridas. No existiendo legislación protectora los trabajadores de esta época no podían protestar, toda vez que eran brutalmente castigados y en casos extremos se les enviaba a lugares todavía más crueles y sangrientos, como es el caso de Pinotepa Nacional.

Con el movimiento armado de 1910 surgió un nuevo espíritu de lucha y los trabajadores que eran explotados vieron la posibilidad de un cambio y se lanzaron al apoyo del movimiento, pues no tenían nada que perder, dada la situación en que vivían, y sí mucho que ganar en conquista de sus derechos.

La promulgación en Querétaro de la Constitución de 1917, les dió la oportunidad de una vida mejor al incluirse en ella un artículo específico relativo al traba-

jo, el 123, que consagraría un mínimo de garantías a la clase obrera del país.

El artículo 123 fue resultado de la Iniciativa -- presentada al Congreso Constituyente el día 13 de enero de 1917, en forma de Título VI, bajo el rubro "Del Trabajo", -- y en él quedaron plasmados los derechos de los trabajadores en la Constitución de 1917 y "la Revolución Mexicana -- tuvo el orgullo legítimo de mostrar al mundo que fue la -- primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros."¹

"La iniciativa pasó a la comisión de Constitución, que la acogió con pocas modificaciones, a las que se agregaron algunas otras no substanciales cuando el dictamen -- fue discutido en la sesión del 23 de enero y aprobado por la unanimidad de 165 diputados, convirtiéndose en el artículo 123 de la Constitución."²

Posteriormente a la promulgación de la Constitución de 1917, se crearon paulatinamente los Tribunales que se encargarían de salvaguardar los derechos otorgados a -- los trabajadores en el propio Texto Fundamental.

1.- TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

A) ANTECEDENTES.-

Hasta los años treinta los trabajadores públicos se encontraban totalmente desprotegidos, ya que no existía

1. TENA RAMIREZ, FELIPE. "Leyes Fundamentales de México 1808-1978"
Ed. Porrúa. México, 1978. Pág. 814

2. IDEM. Págs. 814 y 815

reglamentación legal alguna que salvaguardara sus derechos frente al Estado.

La Ley Federal del Trabajo de 1931, reglamentaría del artículo 123 constitucional, excluía en su artículo 2o. a los servidores públicos, al estipular lo siguiente:

"ARTICULO 2o.--Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan."

En base a este artículo los servidores públicos se encontraban expulsados del Derecho del Trabajo y vivían en un clima de incertidumbre, toda vez que, en cada cambio de administración o del titular de una dependencia, podían ser separados de sus empleos, sin posibilidad alguna de defensa.

Al respecto se argumentaba que las relaciones entre el empleo público y los órganos del Estado no podían ser objeto de una reglamentación igual a la de los demás trabajadores, puesto que, según los tratadistas -- del Derecho Administrativo, tanto las características de la función pública como los nexos del servidor público con el gobierno eran muy diferentes de los prevaecientes en el sector empresarial.³

Todo esto fue generando en los servidores públicos un sentimiento de injusticia, agravado por la inestabilidad privativa del empleo público.

El 9 de abril de 1934, el entonces Presidente,-

General Abelardo L. Rodríguez, dictó un Acuerdo Administrativo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, que rigió hasta el 30 de noviembre del mismo año por disposición expresa de su artículo segundo transitorio. En este ordenamiento ya se contemplaban algunos derechos y obligaciones para los trabajadores del Estado, pero lo fundamental de dicho ordenamiento fue la determinación de que éstos sólo podían ser separados de su empleo por causa justificada.

El Acuerdo en cuestión fue el primero en reconocer a los servidores públicos tanto derechos como obligaciones y, a su vez, les otorgó una tranquilidad en lo referente a la conservación de sus empleos.

Posteriormente, en el año de 1938, el Presidente General Lázaro Cárdenas envió al Congreso una Iniciativa de Ley que se conoce con el nombre de "Estatuto para los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión", que fue promulgado ese mismo año el 27 de septiembre de 1938.

El Estatuto de 1938 contemplaba, en el artículo 92, la creación del Tribunal de Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Estado y las Juntas Arbitrales, señalando la forma en que deberían ser constituidos. El texto de este artículo era el siguiente:

"ARTICULO 92.- El Tribunal de Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Estado, deberá ser Colegiado y lo integrarán: un representante del Gobierno Federal, designado de común acuerdo por los tres Poderes de la Unión; un representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y un tercer árbitro que nombren entre sí los dos representantes citados. Además, en cada unidad gubernamental existirá una Junta Arbitral, que también será colegiada, y estará integrada -

por un representante del Jefe de la Unidad, otro del Sindicato de Trabajadores y un tercero elegido en la forma anteriormente expresada. Las Juntas podrán ser permanentes o accidentales, según la frecuencia de sus labores".⁴

La competencia que otorgaba este Estatuto, tanto al Tribunal de Arbitraje como a las Juntas Arbitrales, estaba contemplada en su artículo 99, cuyo texto era el siguiente:

"ARTICULO 99.- Las Juntas de Arbitraje serán competentes para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre funcionarios de una unidad burocrática y las intersindicales de la propia unidad.

El Tribunal de Arbitraje será competente:

I.- Para resolver en revisión los conflictos individuales que se susciten entre el Estado o sus representantes, y sus trabajadores;

II.- Para conocer y resolver los conflictos colectivos que surjan entre las organizaciones al servicio del Estado y este último;

III.- Para conocer y resolver los conflictos intersindicales que se susciten entre las organizaciones al servicio del Estado;

IV.- Para llevar a cabo el registro de los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado y la cancelación del mismo registro."⁵

Poco después, cuando se promulgó el Estatuto de los Poderes de la Unión de 1941, por el Presidente General Manuel Avila Camacho, los artículos citados habían sido modificados en el sentido de que ya no contemplaban la existencia de las Juntas Arbitrales en cada unidad gubernamental, por lo que los textos de tales preceptos fueron los siguientes:

4 TRUEBA URBINA, ALBERTO. "Nuevo Derecho Procesal del Trabajo". Ed. Porrúa. México, 1973. Pág. 136

5 IDEM. Pág. 137

"ARTICULO 92.- El Tribunal de Arbitraje para -- los Trabajadores al Servicio del Estado deberá ser Colegiado y lo integrarán: un representante del Gobierno Federal, designado de común acuerdo por los tres Poderes de la Unión; un representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y un tercer árbitro que nombrarán entre sí los dos representantes citados.

ARTICULO 99.- El Tribunal de Arbitraje será competente:

I.- Para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre funcionarios de una unidad burocrática y sus trabajadores y los inter-sindicales de cualquier unidad;

II.- Para conocer de los conflictos colectivos que surjan entre las organizaciones al servicio del Estado y este mismo;

III.- Para conocer de los conflictos intersindicales que se susciten entre las organizaciones al servicio del Estado;

IV.- Para llevar a cabo el registro de los Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y la cancelación del mismo registro."⁶

En estos términos, con el surgimiento del Tribunal de Arbitraje, se abrió una etapa en las relaciones -- del Estado con sus servidores, al tener éstos un Estatuto protector y un Tribunal al cual podían recurrir en el caso de sentirse afectados en sus derechos.

El punto culminante de la lucha de los servidores públicos por lograr mejores condiciones se presentó en el año de 1959, cuando el Presidente López Mateos envió una Iniciativa de reforma constitucional, tendiente a adicionar el artículo 123 del Texto Fundamental con un Apartado "B", que elevaría a nivel constitucional sus derechos laborales.

Esta Iniciativa fue aprobada en el año de 1960,

quedando el artículo 123 con dos Apartados: el "A", que regula las relaciones obrero-patronales, y el "B" adicionado, que regularía las relaciones entre el Estado y sus servidores.

Posteriormente y después de acalorados debates en las Cámaras, fue aprobada la Ley Reglamentaria respectiva y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, bajo la denominación de "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional", la cual abrogó expresamente al Estatuto de 1941.

Esta Ley Burocrática de 1963, como se ha dado en llamarla, retomó de los Estatutos de 1938 y de 1941 lo referente a la impartición de justicia a los servidores públicos, señalando como autoridad competente para conocer de los conflictos que surgieran con motivo de su aplicación, al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, siendo por su naturaleza jurídica un Tribunal Administrativo y que depende formalmente de la Secretaría de Gobernación.

B) INTEGRACIÓN Y ATRIBUCIONES

De conformidad a la Ley Burocrática citada, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es un órgano colegiado que funciona en Pleno y en Salas. Cuenta con un Presidente que es nombrado y removido por el Presidente de la República. Está integrado por Salas; cada Sala se integra por un Magistrado representante del Gobierno Federal, designado por éste; un Magistrado representante de los trabajadores, que designa la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado; y un Magistra

do tercero en árbitro que nombran los dos anteriores y -- que funge como Presidente de la Sala. El Pleno se integra por la totalidad de los Magistrados adscritos a las Salas y por el Presidente del propio Tribunal.

El Presidente del Tribunal durará en su encargo seis años; debe tener título de Licenciado en Derecho expedido cuando menos cinco años antes de la designación y el mismo tiempo de experiencia laboral; percibirá emolumentos iguales a los de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A su vez, tendrá las siguientes atribuciones: representar, administrar y llevar la correspondencia oficial del Tribunal; presidir el Pleno y vigilar el cumplimiento de los laudos dictados por el propio Pleno; vigilar el correcto funcionamiento de las Salas y cuidar el orden y la disciplina del personal del Tribunal y todo lo relacionado con dicho personal; rendir los informes en los amparos que se interpongan contra laudos o resoluciones del Pleno.

Los Presidentes y los Magistrados de las Salas deberán ser mexicanos en pleno goce de sus derechos civiles, mayores de veinticinco años y no haber sido condenados por delitos que ameriten pena corporal; sus emolumentos serán iguales a los de los Jueces de Distrito. Los Presidentes de las Salas y los Magistrados representantes del Gobierno Federal deberán tener título de Licenciado en Derecho; los Magistrados representantes de los trabajadores deberán haber servido al Estado como empleados de base, por un período no menor a cinco años anterior a la fecha de su designación.

Entre las facultades y obligaciones de los Presidentes de las Salas se encuentran las de cuidar el or--

den y disciplina del personal de la Sala; rendir los informes en los amparos cuando las Salas tengan el carácter de autoridad responsable; informar al Presidente del Tribunal sobre las deficiencias de la Sala y tramitar la correspondencia de su competencia.

El Tribunal contará también con un Secretario General de Acuerdos, Secretarios Auxiliares de Acuerdos y Jefe de Actuarios, debiendo todos ellos ser mexicanos, mayores de edad y hallarse en pleno goce de sus derechos civiles, amén de tener título de Licenciado en Derecho. Asimismo, tendrá todo el personal administrativo que requiera.

C) COMPETENCIA

La competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje está delimitada en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 124, el cual señala que el Tribunal será competente para:

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

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

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

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

V.- Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos.

En estos términos, en los tres primeros casos, su función es jurisdiccional y en los dos últimos, puede decirse que es administrativa.

Los conflictos de carácter individual se dan entre los trabajadores y el titular de una dependencia o entidad, y se originan porque los trabajadores o el titular no cumplen con lo establecido en la Ley; esto es, -- cuando el titular viola los derechos establecidos para los trabajadores, o los trabajadores incumplen con sus obligaciones previamente establecidas.

Ahora bien, los conflictos de carácter colectivo son aquellos comunes o pertenecientes a varios trabajadores, o relacionados con todos ellos sin distinción. Estos conflictos se dan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio y por lo regular se refieren a violaciones por parte del Estado de los derechos colectivos ya adquiridos u otorgados a tales organizaciones.

Otra de las atribuciones otorgadas al Tribunal es la de llevar el registro de los Sindicatos y dictar su cancelación cuando proceda. Este registro se elabora con el fin de tener un control de los sindicatos existentes y, a su vez, también conocer quienes son los titulares de los mismos, con el propósito de dar un reconocimiento oficial a sus actividades, en el entendido de que en cada dependencia sólo podrá existir un sindicato.

La cancelación del registro de un sindicato -- procederá cuando se disuelva el mismo o cuando se registre diversa agrupación sindical que fuera mayoritaria. Cualquier persona interesada puede solicitar la cancelación, y en los casos de que dos organizaciones pretendan ser mayoritarias, el Tribunal ordenará el recuento respectivo y resolverá de plano.

Los conflictos sindicales son aquellos que tienen lugar dentro de un sindicato por pugnas entre sus agremiados, en tanto que los intersindicales son los que se suscitan entre dos o más organizaciones sindicales -- por choque de intereses entre ellas. Ambos conflictos -- son ajenos a los conflictos de trabajo en sí.

Por último, este Tribunal registra las Condiciones Generales de Trabajo (que se fijan por el titular de una dependencia, oyendo el parecer del Sindicato de la misma), los Reglamentos de Escalafón y de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, así como los Estatutos de los Sindicatos (que son los lineamientos sobre el funcionamiento de la vida interna del sindicato, sin tener nada que ver con las relaciones de trabajo).

2.- JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

A) ANTECEDENTES.-

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje -- nació por la necesidad de resolver los conflictos en materia de trabajo que afectaban directamente a la economía nacional, y también para resolver los conflictos que no podían ser resueltos por las Juntas de los Estados, -- porque trascendían los límites de su jurisdicción, pues

no hay que olvidar que antes del surgimiento de dicha --
Junta Federal, los conflictos del trabajo eran resueltos
por las autoridades de cada Estado.

El origen de la Junta Federal de Conciliación
y Arbitraje se encuentra en las Circulares del 28 de ---
abril de 1926 y del 5 y 18 de marzo de 1927, emitidas --
por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, diri-
gidas a los Gobernadores de los Estados en las que se --
les informaba en cada una de ellas, lo siguiente:

- La Circular del 28 de abril de 1926 previno
que los conflictos de los ferrocarrileros-
serían resueltos por el Departamento de --
Trabajo de la propia Secretaría.
- La Circular del 5 de marzo de 1927 declara-
ba de jurisdicción federal todas las cues-
tiones relativas a la Industria Minera con
fundamento en lo estipulado por el artícu-
lo 27 constitucional, por lo que los con-
flictos que surgieran en esta materia se-
rían igualmente resueltos por esa Secreta-
ría, y
- Por último, la Circular del 18 de marzo de-
1927 informaba que los trabajadores y em-
presarios de la Industria Textil habían ce-
lebrado un contrato-ley nacional, y con el
objeto de uniformar su aplicación, todas -
las cuestiones que se derivaran de él tam-
bién serían resueltas por dicha Secretaría.

Las Circulares anteriores determinaron del Eje

cutivo Federal el establecer por Decreto de 17 de sep --
tiembre de 1927 la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, para resolver los conflictos individuales y colectivos entre obreros y patrones, y con potestad necesaria para hacer cumplir sus decisiones, "Decreto que se declaró reglamentario de las Leyes de Ferrocarriles, Petróleo y Minería, todas las cuales hacían imposible la intervención de las autoridades locales."⁷

Desde su creación a su legitimación en la Ley Federal del Trabajo de 1931, la Junta actuó prácticamente al margen de la ley, hasta que el 21 de julio de 1933 se expidió su Reglamento, en donde se estableció la organización, funcionamiento y demás cuestiones administrativas y procesales de ese órgano.

No obstante lo anterior, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje no tenía fundamento constitucional, ya que dentro de la Constitución no existía precepto alguno que le fijara competencia a dicha autoridad federal.

El problema de la constitucionalidad del funcionamiento de la Junta subsistió hasta el 18 de noviembre de 1947, cuando se adicionó el artículo 123, con la fracción XXXI.⁸ A este respecto, en dicha adición se federalizaron determinadas ramas de la industria nacional.

La Nueva Ley Federal del Trabajo, en vigor desde el 1° de mayo de 1970, contempla a la Junta en los mismos términos que la Ley de 1931.

7 DE LA CUEVA, MARIO. "Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo". Ed. Porrúa. México, 1984. Tomo I. Págs. 52 y 53
8 SANCHEZ ALVARADO, ALFREDO. "Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo". Ed. Oficina de Asesores del Trabajo. México, 1967. Tomo I. Vol. 1. Pág. 130

Hoy en día, se puede considerar que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es el "Tribunal Superior del Trabajo", autorizado constitucionalmente para ejercer jurisdicción social en toda la República en asuntos federales, según lo dispuesto en el artículo 123, Apartado "A", fracción XXXI, del Pacto Federal.

B) INTEGRACIÓN Y ATRIBUCIONES.-

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se integra con un representante del Gobierno Federal y con representantes de los trabajadores y los patrones designados por ramas de la industria o de otras actividades, todo esto de conformidad con la clasificación y convocatoria que expida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Esta Junta funciona en Pleno o en Juntas Especiales, cuenta con un Presidente que es nombrado y removido por el Presidente de la República. Está integrada por Juntas Especiales, cada Junta Especial se integra con un Presidente y los respectivos representantes de los trabajadores y los patrones. "Esta composición tripartita de la Junta permite una correcta apreciación del equilibrio de los factores de un proceso oportuno y expedito realizado a verdad sabida y a buena fe guardada."⁹

El Pleno se integra por la totalidad de los representantes de los trabajadores y de los patrones y por el Presidente de la propia Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. El Pleno tendrá las siguientes atribuciones:

⁹ LARA SAENZ, LEONCIO. "Cuestiones Laborales". Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo. México, 1984. Pág. 39.

expedir el Reglamento Interior de la Junta; conocer y resolver los conflictos de trabajo cuando afecten a la totalidad de las ramas de la industria y de las actividades representadas en la Junta; conocer del recurso de revisión interpuesto en contra de las resoluciones dictadas por el Presidente de la Junta en la ejecución de los laudos del Pleno; uniformar los criterios de resolución de la Junta, cuando las Juntas Especiales sustenten tesis contradictorias; informar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de las deficiencias que observe en el funcionamiento de la Junta y sugerir las medidas que convenga dictar para corregirlas.

En el Pleno como en las Juntas Especiales habrá el número de auxiliares necesarios a fin de que la administración de la justicia del trabajo sea expedita.

El Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje deberá ser mexicano, mayor de 25 años, estar en pleno ejercicio de sus derechos; tener título de Licenciado en Derecho expedido cuando menos cinco años antes de la designación y el mismo tiempo de experiencia laboral; haberse distinguido en estudios de Derecho del Trabajo y de la seguridad social; no pertenecer al estado eclesiástico; no haber sido condenado por delito intencional sancionado con pena corporal; percibirá los mismos emolumentos que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A su vez, tendrá las siguientes atribuciones: cuidar el orden y disciplina del personal de la Junta; presidir el Pleno y ejecutar los laudos dictados por el propio Pleno; presidir las Juntas Especiales cuando sea necesario y ejecutar los laudos dictados por las Juntas Especiales cuando éste las presida; revisar los actos de los Actuarios en la ejecución de los laudos que le

corresponda ejecutar a solicitud de cualquiera de las partes; cumplimentar los exhortos o turnarlos a los Presidentes de las Juntas Especiales; rendir los informes en los amparos que se interpongan contra laudos o resoluciones del Pleno, o de las Juntas Especiales que él presida.

Las Juntas Especiales tendrán las siguientes atribuciones: conocer y resolver los conflictos de trabajo que se susciten en las ramas de la industria o de las actividades representadas en ellas; practicar las investigaciones necesarias, cuando reciba el aviso de muerte de un trabajador, encaminadas a indagar qué personas dependían económicamente del occiso, para fijar cuáles de ellas tienen derecho a la indemnización; conocer del recurso de revisión interpuesto en contra de las resoluciones del Presidente en ejecución de los laudos; recibir en depósito los contratos colectivos y los reglamentos interiores, remitiendo el expediente al archivo de la Junta una vez decretado el depósito.

Además del personal anteriormente señalado, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje contará con Actuarios, Secretarios, Auxiliares, Secretarios Generales y Presidentes de Junta Especial.

Los Actuarios deberán ser mexicanos, mayores de edad, estar en pleno goce de sus derechos; no pertenecer al estado eclesiástico, ni haber sido condenados por delito intencional que se sancione con pena corporal, además deberán tener por lo menos terminado el tercer año o el sexto semestre de la carrera de Licenciado en Derecho.

Los Secretarios deberán satisfacer los requisitos antes señalados para los Actuarios, con la salvedad -

de que éstos deberán contar con título de Licenciado en Derecho y haberse distinguido en estudios de Derecho del Trabajo.

Los Auxiliares, los Secretarios Generales y los Presidentes de Junta Especial deberán ser mexicanos, mayores de veinticinco años y estar en pleno ejercicio de sus derechos; tener título de Licenciado en Derecho; no pertenecer al estado eclesiástico, ni haber sido condenados -- por delito intencional que amerite pena corporal. Además de lo anterior, deberán los Auxiliares tener tres años -- por lo menos de ejercicio profesional posteriores a la obtención del título de Licenciado en Derecho. Los Secretarios Generales y los Presidentes de Junta Especial deberán tener cinco años de ejercicio profesional por lo menos, posteriores a la obtención del título de Licenciado en Derecho. Todos ellos deberán haberse distinguido en estudios sobre Derecho del Trabajo.

Los Presidentes de las Juntas Especiales serán nombrados cada seis años, y percibirán los mismos emolumentos que los Magistrados de Circuito.

Tanto los Actuarios como los Secretarios, Auxiliares y Presidentes de Junta Especial tienen la prohibición de ejercer la profesión de abogados en asuntos de -- trabajo.

También contará la Junta Federal con todo el -- personal administrativo necesario para su funcionamiento.

Por lo que se refiere a los representantes de -- los obreros y de los patrones como integrantes de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en los términos --

de ley, éstos serán designados democráticamente por las -
clases a las que pertenecen, en convenciones o colegios -
electorales.

C) COMPETENCIA.-

El artículo 123, Apartado "A", fracción XX, de -
la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -
establece que:

"Las diferencias o los conflictos entre el capi -
tal y el trabajo se sujetarán a la discusión de
una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada -
por igual número de representantes de los obre -
ros y de los patrones, y uno del gobierno".

La competencia de las Juntas en razón de la ma -
teria y del territorio la determina la fracción XXXI del -
mismo artículo en cita en los siguientes términos:

"XXXI.- La aplicación de las leyes del trabajo -
corresponde a las autoridades de los Estados, -
en sus respectivas jurisdicciones, pero es de -
la competencia exclusiva de las autoridades fe -
derales en los asuntos relativos a:

- a) Ramas Industriales:
 1. Textil;
 2. Eléctrica;
 3. Cinematográfica;
 4. Hulera;
 5. Azucarera;
 6. Minera;
 7. Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la ex -
plotación de los minerales básicos, el bene -
ficio y la fundición de los mismos, así como
la obtención de hierro metálico y acero a to -
das sus formas y ligas y los productos lami -
nados de los mismos;
 8. De hidrocarburos;
 9. Petroquímica;
 10. Cementera;

11. Calera;
 12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;
 13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;
 14. De celulosa y papel;
 15. De aceites y grasas vegetales;
 16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados, o que se destinen a ello;
 17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;
 18. Ferrocarrilera;
 19. Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;
 20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio, y
 21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco.
- b) Empresas:
- 1) Las que son administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal.
 - 2) Las que actúan en virtud de un contrato o concesión federal y las industriales conexas.
 - 3) Las que ejecutan trabajos en zonas federales o que se encuentran bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación.

También existe competencia exclusiva de las autoridades federales en:

- 1.- La aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas.
- 2.- Contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa.
- 3.- Obligaciones patronales en materia educati-

va y en materia de capacitación y adiestramiento de los trabajadores, seguridad e higiene en los centros de trabajo, con auxilio de las autoridades estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente."

Por otra parte, la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Apartado "A" del artículo 123 constitucional, en su artículo 604 señala que corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que se susciten:

- Entre trabajadores y patrones.
- Sólo entre trabajadores.
- Sólo entre patrones.

Con base en lo anterior, podemos afirmar que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer y resolver todo lo relacionado con los conflictos que afecten a cualquiera de las 21 ramas de la industria señaladas anteriormente; los de las empresas estatales; así como los conflictos que afecten a dos o más entidades federativas. Dichos conflictos pueden surgir entre patrones y trabajadores o sólo entre los primeros o los segundos, esto es, sólo entre patrones o sólo entre trabajadores.

A este respecto, bajo el contexto anteriormente planteado, que delinea en términos genéricos la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, cabe precisar particularmente el aspecto específico para fincar la competencia de dicho órgano federal, respecto a los conflictos individuales y colectivos de trabajo de --

los trabajadores del Estado, cuyas relaciones se rigen -- por el Apartado "A" del artículo 123 constitucional.

En estos términos procede argumentar que de conformidad al artículo 90 constitucional, la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reitera y regula el principio constitucional indicado, estableciendo en su artículo 10. las bases de organización de la propia Administración, que será centralizada y paraestatal. La primera que se conforma con las dependencias del Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y las Procuradurías, y respecto de las segundas, o sea, las entidades paraestatales, que en los términos del propio artículo y del 30. de dicha Ley, quedan comprendidos los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones y sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos públicos.

En base a la organización de la Administración Pública Federal importa para los efectos de fincar la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje que se analiza, las entidades paraestatales en los términos descritos, en correlación a la fracción XXXI, inciso b), punto 1, Apartado "A", del artículo 123 constitucional, en la inteligencia de que en la creación, organización y funcionamiento de dichas entidades paraestatales, no ha habido uniformidad de criterios respecto al régimen

laboral aplicable como trabajadores del Estado en la Administración Pública Paraestatal, ya que en algunos casos, se rigen por el Apartado "A" y en otros por el Apartado "B", con independencia de que en su carácter de trabajadores del Estado, están conceptuados en forma uniforme como servidores públicos y sujetos en igualdad de circunstancias al actual régimen de responsabilidades privativo del servicio público, según el empleo, cargo o comisión que desempeñen.

CAPITULO II

LOS SERVIDORES PUBLICOS

La función o empleo público empezó a gestarse en la Francia de la Edad Media, puesto que el Rey requería de personas físicas para que realizaran sus servicios personales.

Fue así como se crearon los oficios y las comisiones que conformaban la función pública. Los oficios se desempeñaban permanentemente y eran delegados por el Rey a personas de su confianza, por lo regular gente de la nobleza; al principio fueron vitalicios estos cargos, y posteriormente adquirieron el carácter de hereditarios, contando con una retribución bastante aceptable. Las comisiones eran servicios especiales con carácter transitorio que --- otorgaba el Rey a personas determinadas, su retribución -- era por el tiempo que duraba, puesto que las comisiones se extinguían con el cumplimiento del servicio específico encomendado.

El sistema medieval de los oficios y las comisiones finalizó con la Revolución Francesa, lo que motivó una renovación total en todo lo referente a la función pública, en concordancia con el pensamiento democrático que enarbolaba dicha Revolución. Esta trajo como resultado la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la que estipulaba en su artículo sexto "que todos los ciudadanos, siendo iguales ante la Ley, eran igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su-

capacidad y sin otra distinción que la de virtudes y talentos."¹⁰

Durante el régimen autoritario de Napoleón en el siglo XIX, se concebía a la función pública como una jerarquía donde reinaba la fidelidad, la conformidad, la obediencia y la disciplina; esto se debía a que los principios fundamentales de la función pública habían sido tomados de dos instituciones ya existentes: la iglesia y la milicia.

Todo esto provocó una reacción por parte de los servidores públicos y para el siglo XX esta reacción se hizo más fuerte, lo que originó que los teóricos del derecho constitucional y del derecho administrativo se lanzaran a la reconstrucción del régimen jurídico de los servidores públicos, lo cual no era sencillo, puesto que la actividad del Estado no podría considerarse análoga a la actividad de un particular.

De esta manera se ubicó a los servidores públicos dentro del derecho público en contraposición a los demás trabajadores que se regían por el derecho privado. Aunque estén regidos por distintos derechos "si se puede aceptar el acercamiento entre la situación de los asalariados y de los servidores públicos en cuanto a licencias, ventas sociales, etc., es evidente sin embargo, que éstos se hallan sometidos a un estatuto cuyas disposiciones no discuten a una disciplina y a obligaciones que sobrepasan las de los empleados particulares".¹¹

10 DE LA CUEVA. MARIO. Op. Cit., Pág. 610.

11 DIEZ, MANUEL MARIA. "Derecho Administrativo". Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1967. Pág. 330

1.- ANTECEDENTES EN MÉXICO.

El antecedente más remoto referente al servicio público en México, se encuentra en todos los pueblos que formaron naciones en los ciclos precortesianos, entre ellos los mayas, los teotihuacanos, los mexicas, etc., ya que éstos tuvieron deidades protectoras para los servidores públicos, lo mismo que para los embajadores, los capitanes, sacerdotes y comerciantes, que fueron favorecidos con privilegio en reconocimiento de los servicios que realizaban en favor de su Nación.

En esta época los tlatoani y el cihuacoatl se preocupaban porque los trabajadores del Estado recibieran una justa retribución a su labor, tanto en alimentos como en bienes. Tales gastos eran solventados con los cultivos de las tierras públicas, pues éstas eran cultivadas para el sostenimiento de los servicios públicos y los gastos del gobierno.

Con la conquista de México por parte de España, el servicio público, al igual que todo lo que ocurría en nuestro territorio, era regido por las leyes que dictaba la Madre Patria.

Las Leyes de Indias que rigieron en México en la época colonial contemplaban algunos aspectos con referencia al servicio público, entre otras, las dictadas por los siguientes monarcas:

"Felipe II, en 1583, ordenaba a la Cámara de Castilla poner cuidado en la provisión de oficios "porque hay muchos con pocas letras y menos entendimiento, pretenden,-

con mucha importunidad, negociación y favor".

Felipe III, en 1614, 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.

Carlos III, en 1785, ordenaba la inoportuna concurrencia de postulantes a la Corte, diciendo que "además de la confusión que ocasionan con sus importunidades en los ministros y oficinas, turban el servicio abandonando, unos los destinos en que debieran estar cumpliendo con sus obligaciones, y otros las labores y oficios en que se han criado por buscar empleos que hagan infelices a sus familias". Ordenaba, en consecuencia, "atender a los que más se distinguieran e hicieran las solicitudes desde sus destinos, denegando las que se hicieran personalmente".

Carlos IV, en 1799 y 1801, dispuso que no admitiesen solicitudes "de mujeres e hijos de los pretendientes de empleos".¹²

Los servidores públicos de la época luchaban cotidianamente contra los abusos de autoridad, y para entonces ya había algunos recursos legales implantados por Cédula de las Reales Audiencias, contra el funcionario que cometiera atropellos.

En 1761, el Gobierno de la Colonia dicta la primera disposición para la creación de un Montepío, abocado a proporcionar asistencia económica y social a los trabaja

12 ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México, 1981. Fágs. 638 y 639.

dores que prestaban sus servicios al Virreinato".¹³

En los años posteriores al movimiento de independencia de 1810, no hubo de hecho ordenamiento jurídico que regulara las relaciones entre el Reino de la Nueva España y sus servidores, pero nuestros libertadores elaboraron -- distintos documentos donde se contemplaba a los servidores públicos, uno de ellos fueron Los Elementos Constitucionales, redactados en 1811 por la Suprema Junta Americana, en cabeza de Ignacio López Rayón, mismos que en su artículo 22 señalaban:

"22.- Ningún empleo, cuyo honorario se erogue de los fondos públicos, o que eleve al interesado -- de la clase que vivía, o le dé mayor lustre que a sus iguales, podrá llamarse de gracia, sino de rigurosa justicia".¹⁴

En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, se contempló en los artículos 25 y 26 lo referente al servicio público. El texto de estos artículos era el siguiente:

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

13 PARRA PRADO, MANUEL GERMAN. "Historia del Movimiento Sindical de -- Los Trabajadores del Estado". Editado por la FSTE. México, 1983. Pág. 15.

14 TENA RAMIREZ, FELIPE. Op. Cit. Pág. 26

"ARTICULO 26.- Los empleados públicos deben funcionar temporalmente, y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución".¹⁵

En el año de 1815, fue dada una Circular del Ministro de Hacienda mandando a todos los que le soliciten colocación en este ramo lo hagan por conducto de sus jefes respectivos, a quienes se les previene den dirección a toda instancia sin excusa alguna.

Como la mencionada Circular, se dieron en México distintas disposiciones referentes al empleo público durante el siglo pasado, pero dada la situación política que vivía el país en ese entonces, estas disposiciones eran promulgadas y derogadas de un día para otro.

El Presidente Benito Juárez, durante su encargo, incrementó el número de servidores públicos, pues consideraba que éstos eran los realizadores de las grandes tareas del Estado.

La peor situación que enfrentaron los servidores públicos fue la del Porfiriato, puesto que el 97% del país estaba en unas cuantas manos que detentaban el poder, y todos los trabajadores, incluyendo a los servidores públicos, eran explotados sin piedad.

Cabe aclarar que durante este período se llevaron a cabo las luchas más sangrientas de la historia de los trabajadores públicos y privados que buscaban mejores condiciones de vida, asimismo estallaron las famosas huel-

gas de Cananea y Río Blanco que fueron reprimidas brutalmente.

Durante la Revolución Mexicana de 1910 y los --- años posteriores, se creó una incertidumbre en el servicio público, puesto que los gobiernos post-revolucionarios, no tenían ni pies ni cabeza, un día surgían, al otro eran derrocados, y cada jefe revolucionario dictaba sus propias leyes y acuñaba sus monedas.

No fue hasta finales del año de 1916 y principios de 1917, que brilló una nueva luz en lo referente al empleo público, puesto que se gestaba en Querétaro la promulgación de una nueva Constitución, por parte del Congreso Constituyente, encabezado por el General Venustiano Carranza. Esta Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917, y en su artículo 123 se contemplaban los derechos de los trabajadores; estos derechos eran extensivos a los servidores públicos, siendo por tal motivo la primera Constitución Político-Social del Mundo.

En base a la Constitución de 1917, los servidores públicos empezaron a organizarse a fin de lograr mejores condiciones y para exigir el cumplimiento de los derechos que ésta les otorgaba, fue así como estalló la primera huelga de maestros en el Puerto de Veracruz, dirigida por Vicente Lombardo Toledano, debida principalmente a que se les adeudaban varios meses de sueldo; por esas mismas causas y en la misma ciudad, estallan nuevas huelgas en 1925 y 1928.

"Este movimiento culmina victorioso obteniendo dos históricos triunfos: el que el Estado reconociera su

carácter de patrón respecto de los servidores públicos y - el que la huelga, principal arma de los trabajadores, fue- se adoptada como un instrumento de lucha por los empleados públicos, quienes comenzaron a exigir en todo el país la - protección de sus derechos".¹⁶

Este reconocimiento no les duró mucho a los -- servidores públicos, puesto que al promulgarse la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Artículo 123 Constitucional, dicho Ordenamiento los excluyó expresamente de su regulación en su artículo 2o., estableciendo que éstos se- regirían por leyes del Servicio Civil que se expedirían -- posteriormente.

La lucha de los servidores del Estado por el re- conocimiento de sus derechos no cesó en ningún momento, y- fueron logrando paulatinamente la publicación de diversos- acuerdos y estatutos, pero su mayor triunfo fue la eleva- ción a rango constitucional de sus derechos, con la adi- ción del Apartado "B" al artículo 123, y la promulgación - de la Ley Reglamentaria respectiva, que se denominó Ley Fe- deral de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual- rige hasta nuestros días las relaciones entre el Estado y sus servidores.

"Al establecerse jurídicamente como relación de- trabajo la del Estado y sus servidores, creándose las ga- rantías sociales respectivas, otorgándoles derechos de bie- nestar y dignificación de su vida, al considerarse el es- fuerzo del hombre al servicio del Estado, no como una mecá

16 FARRA PRADO, MANUEL GERMAN. Op. Cit. Pág. 47.

nica, sino como una substancia valiosa de cualquier relación jurídica, se ha colocado en el mismo plano del derecho a todo trabajo humano realizado por prestatarios al -- servicio ajeno, independientemente de su naturaleza, forma de prestación o persona que lo realice".¹⁷

2.- CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO.

Para poder sostener y precisar un concepto que -- contemple a los servidores públicos, se considera necesario partir de alguna noción o definición del servicio público en el campo doctrinal del Derecho Administrativo.

Al efecto, Sayagués Laso define el servicio público "como el conjunto de actividades desarrolladas por -- entidades estatales o por su mandato expreso, para satisfacer necesidades colectivas impostergables mediante prestaciones suministradas directa e inmediatamente a los individuos, bajo un régimen de derecho público."¹⁸ En concordancia con lo anterior, Andrés Serra Rojas' señala que "el servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular y continua y sin propósitos de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público".¹⁹

17 OLIVERA TORO, JORGE. "Manual de Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México, 1972. Pág. 344.

18 SAYAGUES LASO, ENRIQUE. "Tratado de Derecho Administrativo". Cárdenas Editor y Distribuidor. Montevideo, 1963. Tomo I. Pág. 65.

19 SERRA ROJAS, ANDRES. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. - México, 1979. Tomo I. Pág. 101

De las autorizadas y reconocidas definiciones de los publicistas citados, podríamos desprender que el servicio público es el que presta el Estado a sus administrados, en el que concurren las siguientes características:

a) Debe prestarse en forma continua e ininterumpida. Los servicios públicos no deben paralizarse, puesto que causarían grave daño a los usuarios y al mismo aparato estatal, pero ello no implica que constituya un obstáculo, en los casos en que proceda, la huelga en los servicios públicos, toda vez que ésta es un derecho otorgado tanto constitucional como legalmente a los servidores públicos, el cual se podrá ejercer cuando se cumplan los requisitos que señalan las leyes.

b) Debe prestarse con regularidad, en condiciones razonables de buen funcionamiento.

Para lograr esto el Estado Mexicano ha llevado a cabo un programa de simplificación administrativa, con el fin de disminuir el papeleo, las antesalas, y acortar los trámites en las Dependencias y Entidades Burocráticas, dando con esto más celeridad y eficiencia en los servicios que presta.

c) Estará dirigido directa e inmediatamente al público, por lo que cualquier persona puede utilizarlo en la medida que lo requiera, en igualdad de condiciones, y sin más restricción que llenar los requisitos que le señalen las leyes.

d) Su prestación es una obligación del Estado para sus subordinados, por lo que no puede negarse a pro-

porcionarlo a quienes lo soliciten en la forma y condiciones que cada caso concreto requiera; si éste se niega a -- prestarlo existen procedimientos administrativos a fin de obligar al Estado a satisfacerlo.

En estos términos, para llevar a cabo los fines que encierran las características anotadas, el Estado requiere de personas físicas que reúnan determinados requisitos, según la función, empleo, cargo o comisión a desempeñar dentro de las actividades del propio Estado. A estas personas se les denomina servidores públicos, y "a través de éstos el Estado se hace de pensamiento, voluntad y actividad."²⁰

Al efecto, Rafael Bielsa señala que "la realización o actuación de los fines del Estado no se concibe sin la actividad intelectual o física de personal que, en sentido lato, son sus agentes, es decir, funcionarios y empleados, según el carácter jurídico de la actividad que -- realicen y según la naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado."²¹

Para el Dr. Mario de la Cueva, los servidores públicos "son únicamente los que desempeñan las funciones propias del Estado, aquéllas que no pueden ser cumplidas sino por la organización nacional, son los trabajadores a través de los cuales se realizan las funciones de los órganos titulares del poder público, por lo tanto, los que prestan su trabajo en las actividades del poder público."²²

20 OLIVERA TORO, JORGE. Op. Cit. Pág. 331

21 BIELSA, RAFAEL. "Derecho Administrativo". Editora e Impresora La Ley, S.A. Buenos Aires, 1964. Tomo III. Pág. 1

22 DE LA CUEVA MARIO. Op. Cit. Pág. 639.

Hasta el año de 1982, existió una enorme diferencia entre altos funcionarios, funcionarios y empleados al Servicio del Estado, pero a partir del año de 1983, con las reformas al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que entraron en vigor a partir del mes de enero del propio año, los servidores del Estado se agruparon dentro de una sola acepción como servidores públicos propiamente dichos, con independencia del rango o jerarquía del empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, entendida ésta en su organización centralizada o paraestatal.

Es de señalarse que no obstante que los trabajadores del Estado, sin distinción alguna, todos son servidores públicos dentro de un nuevo régimen de responsabilidades, de hecho aún existen diferencias entre altos funcionarios, funcionarios y empleados, ya que las actividades encomendadas a cada uno de ellos son de distintas características, a saber:

Los altos funcionarios son aquellas personas físicas que ocupan el más alto nivel de la escala jerárquica, ya que son titulares de los órganos del Estado que integran los poderes del mismo.

Los funcionarios son los que realizan las funciones de más alto nivel de supervisión, coordinación y administración. Básicamente integran el nivel directivo dentro de la organización. En este grupo de personal recae la responsabilidad de los programas de trabajo de las áreas y el desarrollo de las funciones encomendadas a su

dependencia o entidad, amén de tener poder de decisión y - la representación de su órgano ante otros órganos y ante - los particulares.

Por su parte, son trabajadores o empleados, según el artículo 3o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, "toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros; en virtud de - nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya- de los trabajadores temporales."

Algunos autores, como Petrozziello, consideran - que "funcionario sería el que tiene derecho de mando, de - iniciativa, de decisión, y que, por esa causa, ocupa los - grados más elevados de la jerarquía; por lo contrario, empleado sería el que atiende a la preparación o a la ejecución de las disposiciones que emanan de una autoridad superior y que por ese motivo, se encuentran en los grados más bajos de la escala jerárquica."²³ Esta definición le parece aceptable al Lic. Miguel Acosta Romero.²⁴

Con referencia a los trabajadores y empleados, - el Lic. Alfredo Sánchez Alvarado marca la diferencia entre ambos diciendo que "trabajador es toda persona física que presta un servicio material, intelectual o de ambos géneros en forma subordinada; y que en la labor del empleado -- predomina el esfuerzo intelectual sobre el material";²⁵ -- aunque señala que en nuestra legislación no se hace distinción alguna entre uno y otro.

23 PETROZZIELLO, M. "Il Rapporto di Pubbico Impiego", en Orlando U.M. *Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano*. Milán, 1963. Pág. CCXXXV.

24 ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op. Cit. Pág. 668.

25 SANCHEZ ALVARADO, ALFREDO. Op. Cit. Págs. 294 y 295.

Por su parte, la Constitución en el Título Cuarto, denominado "De Las Responsabilidades de los Servidores Públicos", artículo 108, señala quiénes son servidores públicos para efectos de responsabilidades.

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

Atendiendo a los argumentos expuestos y a las opiniones de los reputados tratadistas a que se hizo mérito, cabe proponer en nuestro concepto que servidor público es toda aquella persona física que en virtud de mandamiento legal expreso, nombramiento, designación o contrato laboral desempeña un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, Centralizada o Paraestatal.

3.- CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Para definir las características que deben reunir los servidores públicos, es necesario tomar en consideración el tipo de empleo, cargo o comisión que desempeñan, ya que aunque existen requisitos de carácter general aplicables a los mismos, en algunos casos estos requisitos se incrementan dependiendo de la función a desempeñar en el caso particular o concreto.

Primeramente debe existir intención y disponibilidad del sujeto para entrar a colaborar en el aparato administrativo del Estado; tener la edad mínima o máxima requerida; no existir impedimento como la inhabilitación para el desempeño de un empleo, cargo o comisión dentro del servicio público.

Para ocupar determinados empleos, cargos o comisiones se exige, además de lo anterior, Título profesional en determinada rama; la nacionalidad mexicana; no haber sido condenado por delitos intencionales o patrimoniales, o que ameriten pena corporal; una edad determinada; no pertenecer al culto religioso; experiencia factible de comprobar en cierto arte o profesión; no tener antecedentes penales, etc.

Por otra parte, se requiere que no exista incompatibilidad en el empleo, cargo o comisión. "Por incompatibilidad debe entenderse, por un lado, el deber de no acumular un mismo agente dos o más empleos considerados inconciliables por las normas respectivas; por otro lado, el deber de no ejercer coetáneamente con el empleo, alguna actividad o profesión consideradas inconciliables con éste."26

En el primero de los aspectos, lo que se trata es de lograr mayor eficiencia en el desempeño de la función, y esto se logra cuando el agente no diversifica en varios empleos su fuerza de trabajo, puesto que si el agente acumula dos o más empleos de igual o distinta naturaleza, su eficiencia para cada uno de ellos decrecerá invaria-

26 MARIENHOFF, MIGUEL S. "Tratado de Derecho Administrativo". Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1970. Tomo III-B. Pág. 245

blemente. Ahora bien, si estos empleos son inconciliables en el sentido de que se tengan que ejercer a la misma hora y dentro de la Administración Pública Federal, el servidor público incurrirá en responsabilidad por virtud de disposiciones legales vigentes.

El segundo aspecto más bien es de carácter ético, pues algunas actividades o profesiones pueden resultar inconciliables con el ejercicio del servicio público, ya que, en algunos casos, el servidor puede tener el carácter de juez y parte, lo que se trata de evitar para el buen funcionamiento de la administración, al presentarse un conflicto de intereses que también podría configurar una responsabilidad, por texto legal vigente.

Satisfechos los requisitos que cada empleo, cargo o comisión requiera, y celebrado el acuerdo de voluntades entre el Estado y el servidor público, se genera la relación de trabajo.

La relación de trabajo se integra por:

a) La prestación del servicio, que es el elemento esencial de la relación, sin importar la forma en que se presente el acuerdo de voluntades entre el Estado y el servidor.

b) El pago de la retribución como contraprestación por el trabajo desempeñado, ya que esto "constituye un principio universal que se debe recordar, el que ninguna persona está obligada a prestar un servicio sin la justa retribución."²⁷

27 BARAJAS MONTES DE OCA, SANTIAGO. "Derecho del Trabajo". Universidad Nacional Autónoma de México. 1983. Pág. 27

c) La subordinación; ésta existe en el momento en que el Estado ejerce, con base en la reglamentación jurídica, un poder sobre sus servidores.

Los efectos de la relación de trabajo por parte del servidor, es la de ponerse a disposición del Estado para que éste utilice los servicios o prestaciones previamente determinadas; y por parte del Estado, permitir al servidor que desempeñe el empleo, a fin de que pueda obtener -- las ventajas económicas inherentes al empleo, pero además -- tiene la facultad de exigir el buen desempeño de las funciones, o de lo contrario, el servidor podrá ser sancionado.

Esta relación comienza siempre con el nombramiento, expedido por la autoridad facultada para ello, o por inclusión en las listas de raya de los trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.

Al efecto, Bielsa señala que "desde el momento en que el Estado atribuye a una persona la función o el empleo, nacen para éste y aquél derechos y obligaciones que constituyen precisamente el contenido de la relación jurídica del empleo o función. El acto jurídico formal que -- origina esta relación es el acto jurídico del nombramiento."28

El nombramiento lo define el Lic. Acosta Romero como el "acto por el cual nace la relación entre el Estado y sus servidores, afirmando que es un acto materialmente administrativo, que permite la aplicación de las leyes con

ducentes al personal, y en el cual concurren las voluntades del Estado y del trabajador."29

Algunos nombramientos están reservados a determinadas personas, como el Presidente de la República o los Titulares de las Dependencias.

Según el artículo 89, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República tiene facultad para nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los más empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Asimismo, el artículo 62 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, prevé que las plazas de nueva creación, así como las de la última categoría del escalafón de los servidores públicos de base, podrán ser llenadas libremente por el titular de la Dependencia en un 50%.

4.- CLASIFICACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Como ya se señaló, el Estado requiere de la acción continua, permanente y eficaz de varios miles de personas, para poder cumplir sus fines, y se conceptuó a

estas personas bajo el término genérico de servidores públicos.

No obstante ello, tanto legal como en la práctica administrativa existen diversas clasificaciones:

a) Servidores públicos regidos por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y servidores públicos regidos por la Ley Federal del Trabajo.

b) Servidores públicos de confianza y servidores públicos de base.

c) Servidores públicos definitivos o con plaza, interinos, provisionales, por obra determinada o por tiempo fijo.

d) Servidores públicos con puesto fijo o supernumerarios.

e) Servidores públicos con nombramiento, a lista de raya, o por contrato.

f) Atendiendo a la escala jerárquica se clasifican en mandos iniciales, mandos intermedios y funcionarios de alto nivel.

g) De acuerdo a las características personales de capacitación, se agrupan en personal administrativo, personal técnico, personal profesional y personal operativo.

Aun cuando estas clasificaciones corresponden a

los servidores públicos, no todas son de utilización generalizada dentro de la Administración Pública Federal, de lo que cabe analizar a continuación las más importantes para este estudio.

1.- Los servidores públicos sujetos al régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es el personal directamente dependiente de la administración pública centralizada, desconcentrada y en algunos casos las entidades descentralizadas. Al efecto el artículo 10. de esta Ley señala:

"ARTICULO 10.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia (hoy DIF), Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos".

Los trabajadores bancarios, a raíz de la nacionalización de la Banca, fueron recientemente incorporados al régimen de esta Ley, al adicionarse el Apartado "B" del artículo 123, con la fracción XIII-Bis.

Respecto de los servidores públicos sujetos a la Ley Federal del Trabajo, son aquellos que prestan servicios en las entidades de la Administración Pública Parastatal, sean éstos organismos descentralizados o empresas -

de participación estatal mayoritaria. Estos trabajadores también se rigen por contratos colectivos, estatutos, reglamentos generales, etc.

2.- Los servidores públicos de base son aquellos que prestan un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, mediante nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales. Son inamovibles, con excepción de los de primer ingreso, los cuales serán inamovibles después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente. Por lo regular pertenecen al sindicato de la dependencia o entidad en que prestan sus servicios. Con referencia a los trabajadores de base, la Ley Burocrática en su artículo 6o. estipula que serán trabajadores de base los que no sean de confianza. Los trabajadores de base están regidos por el artículo 123, Apartado "B" y la Ley Reglamentaria antes citada.

Los trabajadores de base constituyen el grueso de los servidores públicos con que cuenta el Estado.

3.- Los trabajadores de confianza pueden ser analizados, respecto a su protección laboral, de acuerdo al Apartado que corresponda del Artículo 123 que los regule, atendiendo a la organización de la Administración Pública Federal, Centralizada o Paraestatal, en donde presten sus servicios.

En primer término, los servidores públicos de confianza de la Administración Pública Centralizada, toda vez que por disposición expresa de la Ley Burocrática están excluidos de sus disposiciones, pero sujetos a la pro-

tección de las disposiciones que contempla la fracción XIV del artículo 123 Constitucional, Apartado "B", la cual señala que la Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza, y que los que desempeñen estos cargos gozarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social. Esta disposición es ambigua, toda vez que no aclara si a estos servidores públicos se les deben o no aplicar las bases que señala todo el Apartado "B", con independencia de que, como se ha dicho, la Ley Burocrática, reglamentaria de este Apartado, los excluye expresamente de su régimen cuando dichos cargos se consideren de confianza.

A este respecto, en opinión del Lic. Acosta Romero, no existe razón jurídica fundada para excluir de la aplicación de los principios contenidos en el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional a los servidores públicos de confianza, en lo que sean compatibles con la responsabilidad de sus cargos, y explica que "afirmar lo contrario sería desconocer que vivimos en un Estado de derecho y negar éste sin fundamento alguno a un gran número de servidores públicos, en los que posiblemente descansa la labor de mayor responsabilidad y conocimiento dentro de los órganos del Estado."30

En opinión personal, coincido con el criterio anterior, puesto que es injusto que los servidores públicos de confianza no tengan la estabilidad en el empleo, como una de las grandes conquistas laborales, ni forma alguna de exigirla, no obstante que estos servidores son los que tienen a su cargo las máximas responsabilidades y las cargas de trabajo mas acentuadas, sin importar horario ni derechos individuales y colectivos de ninguna especie.

A su vez, como ha quedado manifestado, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 5o., señala qué trabajadores serán considerados de confianza, pero también señala en el artículo 8o. que estos trabajadores quedan excluidos de los beneficios de dicha Ley, motivo por el cual estos trabajadores no gozan de la estabilidad como los trabajadores de base regulados por el propio Ordenamiento.

El nombramiento o ejercicio de las funciones de los servidores públicos de confianza, en la Administración Pública Federal Centralizada, requiere de la aprobación expresa del Presidente de la República o de los titulares de las Dependencias del Ejecutivo Federal, aunque en la práctica, dicha disposición es delegada a los funcionarios encargados de la administración de personal de cada dependencia.

Por otra parte, como ya se señaló anteriormente, en la Administración Pública Paraestatal existen servidores públicos de confianza que sí tienen protección laboral, -- que son aquellos sujetos a la aplicación del Apartado "A", -- del artículo 123, ya que éste no hace distinción alguna entre trabajadores de base y de confianza, pero que en su Ley Reglamentaria, Federal del Trabajo, sí hace la distinción y ubica y regula a los trabajadores de confianza bajo el rubro de Trabajos Especiales.

Los técnicos del Derecho del Trabajo,³¹ concuer-

31 DE LA CUEVA, MARIO. Op. Cit. Pág. 157; DE BUEN, NESTOR. "Derecho del Trabajo". Ed. Porrúa. México, 1981. Tomo I. Pág. 445. SANCHEZ - ALVARADO, ALFREDO. Op. Cit. Pág. 296.

dan que no es la persona la que determina que su función es de confianza, sino que es la naturaleza de la función lo que produce la condición de confianza. Al respecto la Ley Federal del Trabajo es muy clara, al mencionar cuáles funciones serán consideradas de confianza en su artículo 92, siendo éstas las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionan con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento. Al efecto señala el Dr. de la Cueva, que "debe hablarse de empleados de confianza --- cuando está en juego la existencia de la empresa, sus intereses fundamentales, su éxito, su propiedad, la seguridad de sus establecimientos o del orden esencial que debe reinar entre sus trabajadores."³²

La Ley Federal del Trabajo incluye a los trabajadores de confianza dentro de un Capítulo específico de Trabajos Especiales, otorgándoles derechos y obligaciones, amén de concederles la facultad de recurrir ante las Juntas, cuando sus derechos sean vulnerados.

5.- DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Hemos indicado en otros apartados de este enfoque, que los sistemas legales que regulan las relaciones de los servidores públicos con el Estado, en el caso las Leyes laborales y la de Responsabilidades que se han venido analizando, otorgan derechos y obligaciones a los traba

32 DE LA CUEVA, MARIO. "Derecho Mexicano del Trabajo". Ed. Porrúa, México, 1967. Tomo I. Pág. 424.

jadores o servidores públicos del Estado, los primeros que regulan sus relaciones obrero-patronales con el Estado y la segunda, que establece un régimen de responsabilidades consignando obligaciones genéricas a los sujetos de sus disposiciones.

En este orden de ideas, importa comentar ubicados en un régimen de naturaleza laboral, que si bien es cierto que los derechos de los servidores públicos constituyen un mínimo legal, también lo es que se pueden superar, a través de condiciones generales de trabajo, las conquistas gremiales de sus agrupaciones, la contratación individual y la colectiva en algunos casos.

Ahora bien y para los efectos de este estudio, resalta la importancia que nos merecen las obligaciones de los servidores públicos, sea en su carácter de trabajadores del Estado, o como servidores del mismo en un régimen de responsabilidades previamente establecido para la Administración Pública Federal en su conjunto.

Bajo este contexto, en un sereno análisis comparativo de las obligaciones que establecen las leyes laborales, tanto la Federal del Trabajo como la Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, respecto a aquellas que contempla la Ley Federal de Responsabilidades, podríamos sostener de primera intención que regulan los mismos supuestos, es decir que podrían asimilarse en su mayor parte, en términos generales.

En efecto, las tres Leyes señaladas anteriormente regulan artículos donde señalan obligaciones a los trabajadores o servidores públicos que inciden entre sí, ya que del análisis de estas obligaciones se desprende que son --

muy similares, por lo que podrían englobarse de la siguiente forma:

1.- Todo servidor público debe desempeñar su trabajo con la intensidad, cuidado, lealtad, honradez, imparcialidad, esmero y eficiencia que sea requerida para cada cargo, empleo o comisión, sujetándose a la dirección de sus jefes, y a lo dispuesto por las leyes y reglamentos.

2.- Cuidar y custodiar sus útiles de trabajo y la documentación que les sean encomendados, utilizándolos sólo para los fines destinados, y evitando en la medida de lo posible su destrucción o deterioro.

3.- Asistir puntualmente a sus labores, y faltar a ellas sólo cuando exista causa justificada.

4.- Evitar actos que pongan en peligro la seguridad del establecimiento o de sus compañeros; y en caso de siniestro prestar el auxilio necesario.

5.- No presentarse en estado de embriaguez, ni bajo la influencia de algún narcótico, excepto si es por prescripción médica. Asimismo no deberán portar armas durante sus labores, salvo que el trabajo lo requiera.

6.- Observar buena conducta en el desempeño de sus funciones, tratando con diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tengan relación con motivo de dicha función, esto incluye a sus jefes, compañeros de trabajo y público en general.

7.- Abstenerse de recibir o solicitar, por sí o

por interpósita persona, dádivas, dinero, objetos o contra prestaciones adicionales, a las que el Estado les otorga por el desempeño de sus labores.

Bajo este esquema de supuestos similares, el incumplimiento de alguna de las obligaciones que contempla, trae como consecuencia responsabilidades y sanciones de diversa naturaleza, en algunos casos de orden laboral, y en otros de orden disciplinario o administrativo, que para los efectos de nuestro enfoque, pueden ocasionar el cese o despido sin responsabilidad para los titulares de las dependencias o del Estado en su carácter de patrón, o la destitución en el empleo, cargo o comisión en el servicio público, bajo procedimientos y órganos distintos en relación al supuesto que los origine, pero que inciden en la extinción de la relación de trabajo o del servicio, empleo, cargo o comisión, de los servidores respecto del Estado, tal como se verá en el siguiente Capítulo.

CAPITULO III

EL CESE, DESPIDO Y DESTITUCION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

En este apartado nos ocuparemos de analizar el cese y el despido de los servidores del Estado en un régimen o sistema laboral, y la sanción de destitución de los propios servidores dentro de un régimen o sistema de responsabilidades.

En tal virtud, y en la inteligencia de que las sanciones que nos ocupan se establecen en Ordenamientos cuya materia es distinta, regulados en las Leyes Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Federal del Trabajo y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consecuentemente las causales que las originan pueden ser de carácter laboral o por responsabilidad administrativa, esta última que encierra todo un régimen de de recho disciplinario en el campo del Derecho Administrativo.

Hemos visto en el Capítulo anterior, que bajo un análisis sereno de las causales que originan la aplicación del cese, despido y destitución de los servidores públicos, previos los procedimientos respectivos en un régimen de de recho para sustanciar la garantía constitucional de audiencia que establece el artículo 14 Constitucional, nos permite sostener la similitud que existe en dichas causales, no obstante recogidas en Leyes cuya materia las distingue, to da vez que respecto al cese y el despido operan virtud a incumplimientos de obligaciones laborales, establecidas en la ley como en contrato, sea éste individual o colectivo y la destitución que deviene del incumplimiento de obligacio

nes al código de conducta de los servidores públicos, en su régimen de responsabilidades, cuya consecuencia se traduce en la configuración de responsabilidades de tipo administrativo propiamente dicho, que finca la potestad del Estado de sancionar a sus servidores.

En este contexto, así como el Estado tiene necesidad de contratar a personas físicas que le presten sus servicios para la realización de sus cometidos, ya sea a través de la prestación de los servicios públicos o la producción de bienes y servicios, necesidad que se traduce en la facultad o atribución de designarlos o contratarlos, -- también tiene la facultad de prescindir de dichas personas, cuando éstas no cumplan con las obligaciones que impone el empleo, cargo o comisión en el servicio público, tanto de carácter laboral, como para el buen funcionamiento de los servicios y de las propias instituciones, que contempla como ha quedado precisado, tanto la legislación laboral en un régimen obrero-patronal, sea este Apartado "A" o "B" -- del artículo 123 Constitucional, y sus respectivas leyes reglamentarias, como el régimen constitucional y legal de responsabilidades de los servidores públicos regulado en el Título Cuarto Constitucional y su Ley Reglamentaria, Federal de Responsabilidades, girando este último en el principio de relación jerárquica privativo de la Administración Pública que implica el poder de mando y el disciplinario o sancionatorio propiamente dicho.

En efecto, los mecanismos de que se vale el Estado, para separar de sus estructuras a los servidores públicos incumplidos, son contemplados en diversas disposiciones, tanto laborales como administrativas; así vemos como,

por incumplir con las obligaciones de carácter laboral procede el cese o el despido, dependiendo de la ley que rijan las relaciones de trabajo. La destitución procede por la inobservancia de las obligaciones de carácter administrativo que les imponen los Ordenamientos sobre esta materia, -- dentro de un régimen de responsabilidades de los servidores públicos previamente establecido, que no riñe con el régimen laboral aplicable, por constituir sanciones de diversa naturaleza.

Por lo tanto, el cese, despido y destitución son sanciones cuya finalidad persigue el separar del servicio público a los agentes incursos en violaciones graves a dichas obligaciones previamente establecidas y aceptadas por dicho agente, que por virtud de su incumplimiento da derecho a que el Estado en su carácter de patrón en una relación obrero-patronal les imponga o demande ante Tribunales Laborales alguna de ellas, o en su defecto, en un régimen de responsabilidades a través del superior jerárquico imponga otras, dependiendo del caso concreto que las origine y con las formalidades, órganos y procedimientos que se verán más adelante.

1.- EL CESE DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

A) CONCEPTO DE CESE.-

Los trabajadores al servicio del Estado, sean éstos de base o de confianza, tienen el deber de cumplir con todas y cada una de las obligaciones que impone el desempño de un empleo público, pero los primeramente citados deberán cumplir además con las obligaciones previstas en la-

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, -- cuando las relaciones se rijan por el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional. El incumplimiento de estas --- obligaciones, traerá como consecuencia que se genere el de recho de cese de los efectos del nombramiento o designa--- ción de los trabajadores sin responsabilidad para los titu lares de las dependencias o del Estado, en la forma y tér minos que establece la Ley citada.

Ahora bien, del estudio de la Ley Burocrática, - encontramos que ésta no precisa lo que debe entenderse pro piamente por cese, y tomando en consideración que son esca sos, sino pocos, los autores nacionales que abordan en sus obras lo referente al derecho burocrático, por tratarse de una materia poco explorada en México, no fue posible encon trar en la doctrina nacional, alguna definición o concepto de cese. Por tal motivo, nos remitiremos a dos laudos dic tados por el Tribunal de Arbitraje y a una Ejecutoria de - la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aunque no - conceptúa específicamente al cese, si podrían ilustrar una idea al respecto, que aunada a lo previsto por la Ley en - mérito, nos permitirá elaborar un concepto de la sanción - que nos ocupa.

Dichos Laudos y tesis jurisprudencial se transcriben en lo conducente, en los siguientes términos:

"CESE, EFECTOS DEL. En los casos en que el Tri bunal concede autorización para cesar a un traba jador, lo hace para que éste sea separado de su empleo y no únicamente en la adscripción que en ese momento tenga señalada".

(Laudo: Exp. 200/360. Cruz Mendoza Reyes Vs. Se cretario de Hacienda y Crédito Público.)

"CESE, PROCEDENCIA DEL. No es incompatible la aplicación de sanciones administrativas de carácter económico a los trabajadores públicos, con el ejercicio de la acción de cese por parte de los Titulares del Poder Público Federal, pues -- las primeras se entienden aplicables a la reparación del daño causado por el incumplimiento a las obligaciones unilaterales preestablecidas (prestación y contraprestación), y pedir la terminación de los efectos del nombramiento, sin responsabilidad para el Estado, es sólo el acto jurídico de poner fin a una relación contractual. Por lo tanto, no existe violación constitucional por "doble sanción".

(Laudo: Exp. 456/49. Secretario de Agricultura y Ganadería Vs. Juana Cázares Leyva.)

"EMPLEADOS PUBLICOS, ACCION PARA CESARLOS. La acción intentada por el titular para cesar a determinado trabajador, no constituye propiamente una sanción, pues en caso de que se considere -- probada por el Tribunal de Arbitraje, tiene como única y definitiva finalidad, la de que cesen -- los efectos del nombramiento relativo y, en consecuencia, se rompa toda relación entre empleado y titular, referida al nombramiento que dejó existir".

Directo 5623/1955 Modesto Ortega Olivares. Resuelto el 11 de octubre de 1956, por unanimidad de 5 votos. Ponente el ministro Pozo. Secretario, licenciado Juan S. de Zenea. - (Boletín de Información Judicial de la S.C. de J., núm. 111, p. 738, de 3 de noviembre de 1956).

Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece en su artículo 46, párrafo primero, que "ningún trabajador podrá ser cesado sino -- por justa causa".

De los criterios y de la disposición legal anteriores, se desprende que en el cese se dan siempre los siguientes elementos:

- a) Es un acto unilateral del Estado, generado por un incumplimiento de una obligación laboral de un servidor público, cuya consecuencia es la separación del empleo.
- b) Terminación de los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado.
- c) Acto jurídico que pone fin a una relación contractual.
- d) Separa al trabajador de su empleo al dar por terminado los efectos del nombramiento o designación.
- e) Rompimiento de la relación empleado y titular respecto al nombramiento; y
- f) En todo caso, debe existir una causa justificada.

En estos términos al tenor de los elementos indicados, entendemos por cese el acto unilateral del Estado, por medio del cual se separa, terminan o se extinguen los efectos del nombramiento, designación o relación contractual de los trabajadores a su servicio, por el incumplimiento de una obligación o causal que lo justifique.

B) CAUSAS QUE LO ORIGINAN.-

La base constitucional del cese de los servidores públicos o trabajadores del Estado la encontramos en el artículo 123, fracción IX, del Apartado "B", de nuestro Texto Fundamental, que dispone que sólo procederá cuando exista una causal suficiente que lo justifique, en los términos que marque la ley.

Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al regular el dispositivo constitucional citado, es muy tajante al señalar en su artículo 46

que "ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias, por las siguientes causas:

I.- Por renuncia, por abandono de empleo o por -- abandono o repetida falta injustificada a las 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 de-- terminantes 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 uno 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.

f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las pe

sonas 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 de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.

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

Es de hacerse notar que, en las cuatro primeras fracciones del numeral anterior, se contemplan causas que por su misma naturaleza, traen como consecuencia que deje de surtir efectos el nombramiento o designación, sin responsabilidad para el Estado, ya que si un trabajador, renuncia, abandona el empleo, muere, se encuentra incapacitado física o mentalmente, o por conclusión del término de la obra, materia de la designación, es imposible que siga prestando sus servicios al Estado, salvo el caso de la renuncia cuando ésta no es aceptada, o que se le contrate por un nuevo término u obra determinada.

En cuanto a las causas señaladas en la fracción V, la misma Ley clasifica como graves a las señaladas en los incisos a), c), e) y h), con esto no quiere decir la Ley que las no mencionadas no sean igualmente graves; lo que pasa es que unas revisten mayor gravedad que otras, pues no se puede equiparar que un trabajador falte a sus labores por más de tres días, lo que en sí es grave, por que dicho trabajador revele asuntos secretos o reservados de los que tuviere conocimiento con motivo de su empleo, lo cual implicaría en determinado momento una gravedad ma-

yor, pues el daño que se le causaría a la administración, sería notoriamente superior al que podría causar la no asistencia a sus labores.

C) REQUISITOS DE PROCEDENCIA.-

Quando exista la presunción de que un trabajador incurrió en un incumplimiento que amerite el cese, en los términos de los artículos 46, fracción V y 46-bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el procedimiento a seguir deberá observar los siguientes requisitos:

a).- El Jefe superior de la oficina citará al trabajador incumplido para proceder al levantamiento de un acta administrativa.

b).- En dicho citatorio se le harán saber los actos u omisiones que se le imputen, a fin de que el trabajador pueda preparar su defensa y presentar sus testigos de descargo si los tuviere.

c).- Al levantamiento del acta concurrirá el trabajador afectado acompañado de su representante sindical.

d) En el acta se asentarán con toda precisión los hechos, la declaración del trabajador y de los testigos de cargo y descargo, si los hubiere estos últimos, y deberá ser firmada por todos los que en ella intervinieron en presencia de dos testigos.

Satisfechos los requisitos señalados, la Ley dispone que el titular de la dependencia resolverá si es pro-

cedente o no demandar, con base en el acta administrativa-levantada en los términos anteriores, del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cese del trabajador afectado.

El término que la Ley concede al titular de la dependencia para ejercitar la acción reclamando el cese de los trabajadores incumplidos, es de cuatro meses, contados a partir del momento en que sean conocidas las causas.

En el supuesto de que el titular decida cesar directamente al trabajador en vez de demandarlo del Tribunal, éste estará en posibilidad de concurrir al propio Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, demandando su reinstalación o indemnización, invocando el cese injustificado. La acción que se genera en favor del trabajador para exigir la reinstalación en su trabajo o la indemnización que la Ley le concede, prescribe en cuatro meses, contados a partir del momento en que le sea notificado el cese.

2.- EL DESPIDO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

A) CONCEPTO DE DESPIDO.-

El Dr. Mario de la Cueva³³ señala que "la rescisión es la disolución de las relaciones de trabajo, decretada por uno de los sujetos, cuando el otro incumple gravemente con sus obligaciones", y señala asimismo, que "es el resultado del ejercicio de un derecho potestativo que corresponde a cada uno de los sujetos de la relación de tra-

bajo, en el caso de que el otro, incumpla gravemente sus obligaciones, por lo tanto, el titular del derecho puede hacer uso de él o abstenerse".

Esta definición del Dr. de la Cueva contempla no sólo como facultad del patrón la de rescindir, sino que también el trabajador puede hacerlo, esto es, la rescisión puede ser ejercitada por cualquiera de las partes que integran la relación de trabajo.

En este sentido, Néstor de Buen menciona que "el despido es catalogado por la ley como una forma de rescisión, esto es, un acto unilateral a virtud del cual el patrón da por terminada la relación laboral invocando una causa grave de incumplimiento imputable al trabajador".³⁴

Para Roberto Muñoz, "el despido consiste en la facultad que tiene el patrón para impedir que el trabajador le siga prestando sus servicios con el fin de disolver el vínculo laboral".³⁵

La doctrina define el despido como "el acto por virtud del cual hace saber el patrono al trabajador que rescinde o da por terminada la relación de trabajo, por lo que, en consecuencia queda separado del trabajo".³⁶

El despido es pues la disolución de las relaciones de trabajo en forma unilateral por parte del patrón (entiéndase Estado), por haber incurrido el trabajador en

34 DE BUEN, NESTOR. Op. Cit. Tomo II. Pág. 76.

35 MUÑOZ RAMÓN, ROBERTO. "Derecho del Trabajo". Tomo II. Ed. Porrúa, México, 1983. Pág. 319.

36 DE LA CUEVA, MARIO "El Nuevo Derecho..." Op. Cit. Pág. 251.

algún acto u omisión que implique un incumplimiento grave de sus obligaciones laborales, y que haya sido resultado de una actividad o abstención del propio trabajador, la cual pudo evitarse en el caso concreto si éste hubiera obrado conforme a su deber.

De los conceptos anteriormente citados, se desprende que para que el despido pueda darse, es necesario que concurren las siguientes circunstancias:

- a) Que exista un acto u omisión por parte del trabajador que implique el incumplimiento de alguna obligación laboral.
- b) Que dicho acto u omisión sea de naturaleza grave.
- c) Que el acto u omisión pueda haberse evitado si el trabajador hubiere obrado conforme a su deber.

B) CAUSAS QUE LO ORIGINAN.-

El derecho del patrón para despedir a sus trabajadores nace en el momento en que incurren en un incumplimiento que se ubique dentro de una causal que lo justifique. Las causales de despido están contempladas expresamente en la Ley Federal del Trabajo, pero también podrían configurarse otras, por circunstancias análogas a las primeras, y que puedan estimar las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Al efecto, la Ley Federal del Trabajo, señala en su artículo 47, como causales de despido sin responsabilidad para el patrón, las siguientes:

I.- Engañarlo el trabajador o en su caso, el sindicato que lo hubiese propuesto o recomendado con certificados falsos o referencias en los que se atribuyen al trabajador capacidad, aptitudes o facultades de que carezca. Esta causa de rescisión dejará de tener efecto después de treinta días de prestar sus servicios el trabajador;

II.- Incurrir el trabajador, durante sus labores, en faltas de probidad u honradez, en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos en contra del patrón, sus familiares o del personal directivo o administrativo de la empresa o establecimiento, salvo que medie provocación o que --obre en defensa propia;

III.- Cometer el trabajador contra alguno de sus compañeros, cualquiera de los actos enumerados en la fracción anterior, si como consecuencia de ---ellos se altera la disciplina del lugar en que se desempeña el trabajo;

IV.- Cometer el trabajador, fuera del servicio, -contra el patrón, sus familiares o personal directivo o administrativo, alguno de los actos a que se refiere la fracción II, si son de tal manera -graves que hagan imposible el cumplimiento de la relación de trabajo;

V.- Ocasionar el trabajador, intencionalmente, --contra el patrón, sus familiares o personal directivo o administrativo, alguno de los actos a que se refiere la fracción II, si son de tal manera -graves que hagan imposible el cumplimiento de la relación de trabajo;

VI.- Ocasionar el trabajador los perjuicios de --que habla la fracción anterior siempre que sean graves, sin dolo, pero con negligencia tal, que -ella sea la causa única del perjuicio;

VII.- Comprometer el trabajador, por su imprudencia o descuido inexcusable, la seguridad del establecimiento o de las personas que se encuentren en él;

VIII.- Cometer el trabajador actos inmorales en el establecimiento o lugar de trabajo;

IX.- Revelar el trabajador los secretos de fabricación o dar a conocer asuntos de carácter reservado, con perjuicio de la empresa;

X.- Tener el trabajador más de tres faltas de asistencia en un período de treinta días, sin permiso del patrón o sin causa justificada;

XI.- Desobedecer el trabajador al patrón o sus representantes, sin causa justificada, siempre que se trate del trabajo contratado;

XII.- Negarse el trabajador a adoptar las medidas preventivas o a seguir los procedimientos indicados para evitar accidentes o enfermedades;

XIII.- Concurrir el trabajador a sus labores en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, salvo que en este último caso, exista prescripción médica. Antes de iniciar su servicio, el trabajador deberá poner el hecho en conocimiento del patrón y presentar la prescripción suscrita por el médico;

XIV.- La sentencia ejecutoriada que imponga al trabajador una pena de prisión, que le impida el cumplimiento de la relación de trabajo; y

XV.- Las análogas a las establecidas en las fracciones anteriores, de igual manera graves y de consecuencias semejantes en lo que al trabajo se refiere.

De acuerdo a esta última fracción, las causales contempladas en las fracciones que le anteceden son consideradas por la ley como graves, y su relación podríamos decir resulta meramente enunciativa, toda vez que podrían configurarse otras en base a esta fracción, que quedarían sujetas a la calificación de las Juntas.

Las causales de despido las clasifica Roberto Muñoz³⁷ en implícitas y explícitas, generales y específicas.

Las implícitas son aquéllas que se encuentran expresamente configuradas en la ley; y las explícitas, -- aún cuando no se encuentran expresamente configuradas en la ley, se dan por interpretación extensiva de las primeras. Para citar un ejemplo, bastaría con ilustrar el caso de un trabajador que concurra a sus labores en estado de ebriedad. Esta causal está prevista en la Ley Federal del Trabajo en la fracción XIII del artículo 47, pero si en el caso el trabajador concurre fuera de su horario al lugar de trabajo en estado de ebriedad, también podrá configurarse una causal de despido en forma explícita, puesto que se daría por interpretación extensiva de la causal implícita señalada en la ley.

En este sentido, así lo ha sostenido en criterios la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal como se desprende de la tesis que a continuación se transcribe.

"EBRIEDAD, ESTADO DE, COMO CAUSA ANALOGA DE RESCISIÓN DE LA RELACION LABORAL.- La fracción --- XIII del artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, literalmente señala como causa de rescisión del contrato de trabajo la de "concurrir - el trabajador a sus labores en estado de embriaguez..."; sin embargo, no es menos cierto que - el propio artículo 47, en su fracción XV, también señala que motivarán la rescisión del contrato de trabajo las causas análogas, de igual manera graves y de consecuencias semejantes en lo que al trabajo se refiere, lo que pone de manifiesto que el precepto que se indica no debe ser interpretado restrictivamente por el hecho de ser numerativo, sino que debe ser interpretado extensivamente en relación con lo establecido en la fracción XV del propio artículo, pues dicha fracción considera incluido en las causas de rescisión del contrato de trabajo, además de la enumerada, todas aquellas cuya gravedad y -- consecuencias sean semejantes en lo que al trabajo se refiere. Por tanto, si un trabajador,

en horas que no corresponden a sus labores, se presenta en el centro de trabajo en estado de ebriedad, con su conducta distrae a sus compañeros que se encuentran laborando, motivando así la rescisión de su contrato individual de trabajo, en términos de la fracción XV del artículo 47 del Ordenamiento citado, por ser una causa análoga de igual manera grave y de consecuencias semejantes en lo que al trabajo se refiere".

Ampara directo 1612/82.- Mario Bernal Villanueva.- 11 de agosto de 1982.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Julio Sánchez Vargas.- Secretario: Raúl Ortiz Estrada.

PRECEDENTES:

Ampara directo 4161/81.- Jorge Isidro López Villarreal.- 11 de noviembre de 1981.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.- Secretaria: Luz María Corona Magaña.

Ampara directo 1450/79.- Margarito Santamaría - Ayala.- 15 de octubre de 1979.- 5 votos.- Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.- Secretario: F. Javier Mijangos Navarro.

Ampara directo 4542/72.- Asarco Mexicana, S.A. 16 de enero de 1975.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.- Secretario: Marco Antonio Arroyo Montero.

Por su parte, las causales generales, son en las que pueden incurrir todos los trabajadores; un ejemplo de éstas, es el que se falte a las labores sin causa justificada; y las específicas son en las que sólo pueden incurrir determinados trabajadores por excepción, por ejemplo, la pérdida de la confianza.

C) REQUISITOS DE PROCEDENCIA.-

Una vez configurada la causal de despido, en --

los términos que han quedado indicados, se genera el derecho del patrón para separar justificadamente y sin responsabilidad, al trabajador de su empleo, pero este derecho puede o no ejercerlo, ya que podría optar por conservar al trabajador y no despedirlo, puesto que es una facultad del patrón frente a sus trabajadores y no una obligación.

Si el patrón decide separar al trabajador, deberá comunicárselo por escrito, señalando la fecha y causa o causas de la separación, de acuerdo a lo previsto por el último párrafo del artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo antes mencionado.

Existe una idea generalizada respecto a que la omisión de este aviso por parte del patrón convierte el despido en injustificado; al efecto Roberto Muñoz opina que "la falta de aviso no convierte el despido en injustificado -su justificación o injustificación dependen de -- que los hechos constituyan o no una causal de rescisión; la omisión del aviso por escrito ocasiona, por falta de formalidad, la nulidad del acto de despido. Nulidad a la que la ley le confiere las mismas consecuencias de despido injustificado".³⁸

Por su parte, Néstor de Buen señala que si bien "es cierto que la justificación del despido no depende -- del aviso. Pero ciertamente del aviso depende la validez del despido".³⁹

38 IDEM. Pág. 354.

39 DE BUEN, NESTOR. Op. Cit. Tomo II. Pág. 106.

A la luz de estos criterios podemos afirmar, -- que la falta de aviso por escrito no ocasiona la injustificación del despido, pero sí su nulidad, puesto que es necesario dicho aviso para que el despido sea válido.

En esta tesitura, los despidos verbales, por señas, o por cualquier otro medio que no sea por escrito, están afectados de nulidad y la ley los equipara al despido injustificado.

El término fijado al patrón por la ley para despedir a sus trabajadores, es de un mes contado a partir del día siguiente a la fecha en que tenga conocimiento de la falta o causal de despido.

Cuando el trabajador reciba el aviso por escrito, deberá abstenerse de seguir laborando, pero podrá recurrir, si así lo desea, ante la Junta de Conciliación y Arbitraje demandando a su elección, la reinstalación o indemnización.

La acción del trabajador para demandar ante Junta la reinstalación en su trabajo o la indemnización legal, prescribirá en dos meses contados a partir del día siguiente en que sea separado de su empleo.

Cuando el trabajador recurra a la Junta la validez del despido estará supeditada a la confirmación por parte de esta Autoridad Laboral.

Por último, señalaremos que en opinión de Néstor de Buen⁴⁰, el despido es un mal, pues rompe con el principio de estabilidad en el empleo, aunque aclara que es un mal necesario.

40 IDEM. Pág. 76.

Por su parte, Francisco Ramírez discrepa de la -- opinión de Néstor de Buen, basándose en los siguientes razonamientos:

"La estabilidad no significa permanencia eterna en el trabajo, con o sin derecho a ella. La estabilidad no puede estar tutelada por el derecho y deja de existir en el momento mismo en que el trabajador asume una conducta que, de acuerdo con la ley, es suficiente para que el patrón, sin ninguna responsabilidad, pueda rescindirle el contrato o relación de trabajo.

Así pues, a nuestro entender, cuando el despido es justificado no podemos considerarlo como una excepción al principio de estabilidad.

Quando un acto no merece la tutela de la ley, es inútil hablar de excepción. Ninguna ley puede obligar al patrón a sostener a un trabajador indeseable."⁴¹

Por mi parte, concuerdo con la opinión de Francisco Ramírez, toda vez que el despido es un remedio contra los trabajadores que incumplen gravemente sus obligaciones, puesto que da a los patrones la posibilidad de prescindir de los servicios de dichos trabajadores, y sería ilógico - que la ley obligara a los patrones a mantener a su servicio a un trabajador desleal, que perjudica con su actitud la buena marcha de la empresa.

3.- LA DESTITUCION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

A) CONCEPTO DE DESTITUCIÓN.-

Los servidores públicos del Estado tienen deberes genéricos y específicos de cumplir con todas las obligaciones de carácter administrativo que impone el desempeño de cada empleo, cargo o comisión dentro del servicio público. La infracción a estas obligaciones acarreará para el infractor, la configuración de responsabilidad administrativa, la que se traducirá en la imposición de una o varias sanciones disciplinarias, las cuales pueden ir desde la amonestación hasta la destitución inclusive.

Para mayor ilustración comenzaremos por definir los distintos tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos con motivo del desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

En un régimen legal de responsabilidades de los servidores públicos, éstas pueden dividirse en cuatro tipos:

- a) Responsabilidad Política.
- b) Responsabilidad Penal.
- c) Responsabilidad Civil.
- d) Responsabilidad Administrativa.

En la responsabilidad política los sujetos se delimitan en atención a sus encargos, e incurrir en ella ---

por actos u omisiones que redunden a los intereses públicos fundamentales o a su buen despacho, instruidos previamente los procedimientos por el Congreso de la Unión a través de sus dos Cámaras, bajo las formalidades y requisitos consignados en texto legal; las sanciones que proceden son la destitución e inhabilitación.

En la responsabilidad penal, que queda fuera del alcance de esta tesis al igual que la anterior por no constituir materia de la misma, y que hace aplicable las penas y sanciones por los delitos de los servidores públicos, recogidos y tipificados en el Código Penal, en materia Federal, con la salvedad de aquella responsabilidad penal en que podrían incurrir algunos servidores públicos que gozan de protección constitucional, fuero o inmunidad relativa - propiamente dicha, que requiere de la instrucción de procedimientos ante la Cámara de Diputados, para el retiro de dicha inmunidad, y dejarlos a la jurisdicción y jueces penales competentes.

La responsabilidad civil, que genera la aplicación de sanciones que atiendan al pago o resarcimiento, es la obligación de cubrir los daños y perjuicios ocasionados por los servidores públicos con motivo de sus funciones, recogida y regulada en el Código Civil, que por ser también ajena a la materia que se enfoca, su análisis escapa a esta tesis.

Por último, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, por incumplimiento de las obligaciones de carácter administrativo que impone un código de conducta, previamente establecido, en el desempeño de un empleo, cargo o comisión, que es la que más interesa para-

los efectos de nuestro estudio, toda vez que el incumplimiento de sus disposiciones genera entre otras, la sanción de destitución.

Este régimen de responsabilidades se encuentra ampliamente regulado en nuestro país, en un esquema constitucional y legal, contemplado en el Título Cuarto de la Constitución, y en su Ley Reglamentaria, Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La figura de la responsabilidad administrativa, no se contemplaba anteriormente en la legislación mexicana, pero surge con las reformas al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 28 y 31 de diciembre de 1982, respectivamente.

Al efecto, nuestra Carta Magna en su artículo 109, fracción III, prevé que "se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos y comisiones". Asimismo señala en su artículo 113 que las leyes sobre responsabilidades determinarán las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación.

En base a estos preceptos constitucionales el Estado asegura el buen funcionamiento de sus instituciones, -

puesto que cualquier acto u omisión por parte de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia tutelados por la Constitución, implicará para el infractor la configuración de responsabilidades de las cuatro naturalezas que han quedado descritas, - particularmente la de naturaleza administrativa que nos -- ocupa.

La responsabilidad administrativa nace de la -- transgresión de la obligación de carácter administrativo - que tiene todo servidor público, puesto que éstos "tienen una obligación primordial de cumplir los deberes inherentes a la función o empleo, conforme a las leyes, reglamentos o principios que les determinen y según las órdenes -- superiores".⁴²

Al respecto señala Gabino Fraga. que "esa responsabilidad puede en unos casos traer como consecuencia la - terminación de los efectos del nombramiento. En otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la administración; la falta que se origina se denominará 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"⁴³

Siguiendo a los autores señalados, podemos afirmar que la responsabilidad administrativa se genera por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos por actos u omisiones que atenten con los principios -

42 BIELSA, RAFAEL. Op. Cit. Pág. 353.

43 FRAGA, GABINO. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México, 1984. Pág. 141.

de legalidad, honradez, lealtad y eficiencia, que deban observar en el ejercicio de un empleo, cargo o comisión, en el servicio público, ampliamente regulados por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ahora bien, por el incumplimiento de estos deberes que configuran responsabilidades administrativas en los términos indicados, previa la instrucción de los procedimientos respectivos, daría lugar a la aplicación de las sanciones contempladas en el artículo 53 de la Ley citada, y que son los que a continuación se indican:

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

De las sanciones disciplinarias antes señaladas la más severa es la destitución.

Sobre ésta en particular, señala Manuel María - Diez⁴⁴ que implica la separación definitiva del servidor-

44 DIEZ, MANUEL MARIA, Op. Cit. Pág. 440.

público de su función.

Marienhoff⁴⁵ conceptúa a la destitución como una sanción disciplinaria expulsiva o depurativa, que da como resultado la extinción de la relación de función o empleo públicos.

Por su parte, Sayagués Laso⁴⁶ opina que la destitución es el cese de las funciones públicas por decisión unilateral de la administración, en razón de faltas cometidas.

Con referencia a la destitución, Rafael Bielsa⁴⁷ indica que es la separación definitiva del cargo.

A la luz de las concepciones o criterios doctrinales invocados, podemos afirmar que la destitución es una sanción disciplinaria de carácter expulsivo o depurativo, que separa, cesa o extingue la relación del empleo, cargo o comisión de los servidores respecto del Estado, por responsabilidad administrativa en el incumplimiento de sus obligaciones. En este sentido sus efectos se equiparan al cese y el despido en materia laboral.

B) CAUSAS QUE LA ORIGINAN.-

Como se comenta en el apartado anterior, la destitución es una sanción disciplinaria, que se da cuando el servidor público incurre en responsabilidad administrativa,

45 MARIENHOFF, MIGUEL S. Op. Cit. Pág. 424

46 SAYAGUES LASO, ENRIQUE. Op. Cit. Pág. 330

47 BIELSA, RAFAEL. Op. Cit. Pág. 371

y ésta última nace en el momento que se incumplen las obligaciones señaladas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Al efecto dicha Ley en su artículo 47, señala como obligaciones de los servidores públicos para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, los siguientes:

- I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que les sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.
- II.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.
- III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tengan acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos.
- IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas.
- V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.
- VI.- Observar en la dirección de sus inferiores -

jerárquicos las debidas reglas del trato y - abstenerse de incurrir en agravio, desvia- - - - - ción o abuso de autoridad.

- VII.- Observar respeto y subordinación legítimas - con respecto a sus superiores jerárquicos in - mediatos o mediatos, cumpliendo las disposi - ciones que éstos dicten en el ejercicio de - sus atribuciones.
- VIII.- Comunicar por escrito al titular de la de - - - - - pendencia o entidad en la que presten sus - - - - - servicios el incumplimiento de las obligacio - nes establecidas en este artículo o las du - - - - - das fundadas que les suscite la procedencia - de las órdenes que reciba.
- IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un em - pleo, cargo o comisión después de concluido - el período para el cual se le designó o de - - - - - haber cesado, por cualquier otra causa, en - el ejercicio de sus funciones.
- X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un su - - - - - bordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días conti - - - - - nuos o treinta discontinuos en un año, así - como de otorgar indebidamente licencias, per - misos o comisiones con goce parcial o total - de sueldo y otras percepciones cuando las ne - cesidades del servicio público no lo exijan.
- XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, - cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba.
- XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contra - tación, nombramiento o designación de quien - se encuentre inhabilitado por resolución fir - me de la autoridad competente para ocupar un - empleo, cargo o comisión en el servicio pú - blico.
- XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma - en la atención, tramitación o resolución de - asuntos en los que tenga interés personal, - familiar o de negocios, incluyendo aquéllos - de los que pueda resultar algún beneficio pa - ra él, su cónyuge o parientes consanguíneos -

hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

- XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos.
- XV.- Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos, mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que impliquen intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.
- XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;
- XVII.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal,-

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

- XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos que señala la Ley.
- XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, conforme a la competencia de ésta.
- XX.- Informar al superior jerárquico de todo acto, u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan.
- XXI.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; y
- XXII.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Es de hacer notar que la infracción por parte de los servidores públicos a cualquiera de las obligaciones antes enunciadas, puede sancionarse con la destitución cuando así lo amerite por su gravedad cada caso en concreto y se desprenda del resultado de la instrucción del procedimiento disciplinario respectivo para la determinación de la responsabilidad relativa.

C) REQUISITOS DE PROCEDENCIA.-

Los requisitos de procedencia para iniciar el procedimiento disciplinario de determinación de responsabilidades bajo el esquema de obligaciones o deberes de los servidores públicos planteado en el inciso precedente, puede operar a instancia de parte interesada o de oficio, respecto de la primera por queja o denuncia de particulares o de servidores públicos, y respecto de la segunda, en ejercicio de atribuciones legales de las autoridades administrativas en su campo de actuación.

En estos términos, entendemos por queja, la acción de persona física o moral que se traduce en plantear ante autoridades administrativas, las conductas, actos y omisiones sobre el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, que trascienden a sus intereses, manifestando en todo caso los agravios que tales conductas u omisiones les causen.

La denuncia se traduce en el actuar de las personas físicas o morales al hacer del conocimiento de las autoridades administrativas, el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con independencia de que los actos u omisiones de los servidores públicos les originen agravios personales.

Por su parte, procederá de oficio en el ejercicio de atribuciones legales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a través de sus órganos de control interno.

En estos términos, sea cual fuere el evento que

origine el procedimiento disciplinario que la Ley contempla para la determinación de responsabilidades en su inicio y substanciación se regulan los derechos procesales -- del infractor, con respecto a la garantía constitucional -- de audiencia, formalidades procesales y de motivación y -- fundamentación, en los siguientes términos:

1.- El derecho de ser oídos, haciéndoles saber las faltas que se le imputan;

2.- El derecho de exponer o argumentar lo que a su interés convenga, ofreciendo y desahogando las pruebas respectivas;

3.- El derecho de alegar respecto de los hechos imputados, pruebas de cargo existentes y aquéllas de descargo realizadas;

4.- El derecho de ser notificados de la resolución fundada y motivada; y

5.- El derecho de impugnar la resolución, a través de dos vías impugnativas a su elección, ante la propia autoridad que impuso la sanción, o en juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Al igual que en el cese y el despido que hemos visto anteriormente, la Ley Federal de Responsabilidades establece disposiciones respecto a la prescripción en la imposición de sanciones en su artículo 78 en los siguientes términos:

a) Prescribirán en tres meses, si el beneficio -- obtenido o el daño causado por el infractor no --

excede de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, o si la responsabilidad no fuere estimable en dinero;

b) En los demás casos, prescribirán en tres --- años; y

c) El plazo de prescripción se computará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiese incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fuere de carácter continuo.

Por lo que toca al procedimiento para la determinación de esta sanción de destitución, la autoridad administrativa a la que corresponda instruirlos, respecto a su ejecución, tendría que considerar en todo caso, el régimen laboral del servidor público de que se trate, y si la relación que lo vincula con el Estado es de base o de confianza, ya que de esto se derivan los tratamientos especiales para uno y otro caso, como se verá en los Capítulos siguiente y último de esta tesis.

De todo lo anterior se puede concluir que el Estado tiene el ejercicio de un poder disciplinario "que este poder disciplinario es discrecional y de allí que proceda aplicar sanciones por cualquier falta a los deberes funcionales"⁴⁸, que estas sanciones pueden ir desde la amonestación hasta la más grave que es la destitución y que esta última implica, la separación del servidor público del empleo, cargo o comisión que desempeñaba dentro del servicio público.

CAPITULO IV

AUTORIDADES COMPETENTES EN CASO DE CESE, DESPIDO Y DESTITUCION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

1.- AUTORIDADES LABORALES.

A) COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIA CIÓN Y ARBITRAJE EN CASO DE CESE.

La competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer del cese de los trabajadores de base que prestan sus servicios al Estado, se encuentra delineada primeramente en nuestra Carta Magna, puesto que prevé en su artículo 123, Apartado "B", fracciones IX y XII, que el cese sólo procederá por justa causa y en los términos que fije la ley, y asimismo señala como autoridad para conocer de los conflictos que se susciten entre el Estado y sus servidores a dicho Tribunal.

Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria de dicho Apartado constitucional, señala en su artículo 124, fracción I, que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje "será el competente para conocer de los conflictos individuales que surgan entre los titulares de las dependencias y sus trabajadores", y tomando en consideración que el cese da como resultado un conflicto de carácter individual entre el titular de una dependencia y un trabajador, por lo que, queda comprendido dentro de esta fracción y, por lo tanto, --

dentro de la competencia de ese Tribunal.

A mayor abundamiento, el cese de los trabajadores de base que incurran en una causal que lo justifique, deberá ser demandado por el titular de la dependencia respectiva ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en concordancia con lo estipulado por el numeral 46, fracción V, de la ley en cita, de lo que, en base a lo anterior podemos afirmar que este Tribunal es el único competente para conocer del cese de los trabajadores de base al servicio del Estado.

En la práctica, el ámbito de competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en lo referente al cese presenta dos aspectos, dependiendo del procedimiento seguido por el titular de la dependencia al darse los hechos que configuren una causal que lo justifique, puesto que éste puede optar por cualquiera de las dos formas siguientes:

- 1.- Demandar de acuerdo con los artículos 46, -- fracción V y 46-Bis, de la Ley Burocrática, -- del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cese del trabajador de base que incurrió en causal que lo amerite, y esperar -- a que dicho Tribunal substanciada el procedimiento respectivo, resuelva si procede o no cesar al trabajador.
- 2.- Cesar directamente el titular, al trabajador incurso en causal, esto es, sin la intervención del Tribunal. En este caso, será el -- trabajador el que tendrá que recurrir al Tri

bunal Federal de Conciliación y Arbitraje a demandar de éste a su opción, la reinstalación o la indemnización correspondiente.

Lo señalado en el punto 2 es totalmente válido, ya que es lógico y jurídico que al contestarse la demanda por el titular, al excepcionarse, haga valer las causales en que fundó el cese, ya que pensar lo contrario equivaldría a la imposibilidad de cesar al trabajador, cuando por virtud de la causal que lo motive, se esté causando algún perjuicio en la prestación del servicio relativo, y sujeto en todo caso a la demanda y a la espera de la resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

- En concordancia con esto, se transcribe a continuación una tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE-DE LOS, SIN AUTORIZACION DEL TRIBUNAL DE ARBITRAJE. Cuando el titular de una dependencia burocrática expone por vía de excepción las causas que motivaron el cese de un trabajador del Estado, el Tribunal de Arbitraje no puede negarse a estimarlas, aunque no haya acudido al mismo para obtener su resolución previamente al cese, porque semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordenamiento legal.

Quinta Epoca;
Tomo XCVIII, Pág. 1274.- A.D. 6116/46.- Secretaría de Educación Pública.- Unanimidad de 4 votos.

Tomo CII, Pág. 284.- A.D. 2471/49.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- 5 votos.

Tomo CV, Pág. 1831.- A.D. 7536/49.- López Martínez María Rosaura.- Unanimidad de 4 votos.

Tomo CVII, Pág. 344.- A.D. 4396/47.- Secretario-
de Educación Pública.- Unanimidad de 4 votos.

Tomo CVII, Pág. 344.- A.D. 4396/47.- Secretario-
de Educación Pública.- Unanimidad de 4 votos.
(C.I.C)

(Cabe aclarar que el Tribunal Federal de Concilia-
ción y Arbitraje. substituyó al Tribunal de Arbitra-
je).

Por lo anterior, se puede afirmar que cualquiera-
de las dos opciones señaladas a los titulares para cesar a
sus trabajadores, son igualmente válidas, puesto que en úl
tima instancia será el Tribunal Federal de Conciliación y
Arbitraje el que resolverá, en ambos casos, sobre la justi
ficación o injustificación del cese. Todo esto tomando en
cuenta que el citado Tribunal es la única autoridad consti-
tucionalmente facultada para conocer de los conflictos la-
borales de los trabajadores de base, sujetos al Apartado --
"B" del artículo 123 y su Ley reglamentaria.

Con referencia a los trabajadores de confianza, -
a los que se refiere la fracción XIV del Apartado "B", del
multicitado artículo 123 constitucional, toda vez que se
encuentran excluidos de la Ley Burocrática por disposición
expresa de su artículo 8o. y, por ende, excluidos de la --
competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitra-
je, su cese procede sin más trámites que el levantamiento
de una acta administrativa por pérdida de la confianza, en
las que se les dé intervención, en observancia a la garan-
tía constitucional de audiencia, haciéndolos sabedores de
los hechos en que se apoye la pérdida de la confianza, y -
su oportunidad de probar y alegar lo que a sus intereses -
convenga, notificándoles la determinación respectiva, para
no dejarlos en estado de indefensión.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en su criterio, que los titulares de las dependencias deberán comprobar razonablemente los hechos en que basen la pérdida de la confianza en sus trabajadores. Se transcribe a continuación una tesis al respecto:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, CESE DE LOS. Tratándose de trabajadores de confianza al servicio del Estado, que no quedan sujetos a la Ley de los Trabajadores del Estado ni al Tribunal de Arbitraje que resuelve los conflictos de los trabajadores de base (artículos 5o. y 8o. de la Ley mencionada), la pérdida de la confianza es motivo de cese. Ahora bien, aun que la pérdida de la confianza no es algo tan subjetivo que pueda ser arbitrariamente declarado, ni podría basarse en un mero sentimiento de simpatía, es claro que los trabajadores de confianza lo son precisamente porque las funciones que les están encomendadas resultan delicadas en algún aspecto, porque están estrechamente vinculadas a los intereses de las autoridades, y porque la naturaleza de sus labores no pueden quedar protegidas por la seguridad y estabilidad de que disfrutan los trabajadores de base, cuyas labores son menos delicadas en términos generales, cuyos desvíos son también en términos generales, menos nocivos para el superior o para el Estado, y cuya remuneración también es, por regla general, de cuantía menor. O sea, que es evidente que los empleados de confianza desempeñan labores mejor remuneradas, en términos generales, y que esas labores implican un poco el ejercicio de facultades muy propias de quien los nombra, de manera que el nombramiento y desempeño de las funciones vienen a depender en grado muy especial de que el trabajador cuente con la confianza plena del superior, pues de lo contrario se entorpecerían las labores que se encomiendan a ese tipo de trabajadores, y perderían su eficacia. Y por lo mismo, aunque la pérdida de la confianza no puede ser arbitraria, sino tiene que estar razonablemente justificada, no puede negarse en ella un elemento subjetivo, siempre que no sea irracional, ni puede exigirse, para cesar a tales --

trabajadores, que exista una prueba irrefutable de hechos graves de los que pudieran ameritar el despido hasta de un trabajador de base. Es suficiente que se acrediten hechos que razonablemente pueda suponerse que influye en el patrón, o superior, en forma tal, que en su juicio subjetivo ya no tenga confianza en las labores del trabajador, sin que esa pérdida subjetiva resulte claramente irracional. Es de notarse que el tratadista Mario de la Cueva, señala como posible causa de la pérdida de confianza, ejemplificativamente, el que un cajero se dedique con frecuencia al juego, aunque esto en sí mismo no sea una falta de probidad."

Amparo en revisión 311/1974 - Eduardo Martínez - Ulloa. Unanimidad de votos. Séptima Epoca, Vol. 68, Sexta Parte, Pág. 81

Amparo en revisión 314/1976 - Manuel Segovia Escobar. Unanimidad de votos. Séptima Epoca, Vols. 91-96, Sexta Parte, Pág. 252.

Amparo en revisión 507/1975 - Cecilio Gutiérrez Jiménez. Unanimidad de votos. Séptima Epoca, Vols. 97-102 Sexta Parte, Pág. 337.

Amparo en revisión 511/1977 - Antonio Guerrero - Velázquez. Unanimidad de votos. Séptima Epoca. Vols. 103-108 Sexta Parte, Pág. 236.

En observancia a este criterio jurisprudencial de nuestro más Alto Tribunal, es aconsejable que el cesé por pérdida de la confianza de los trabajadores o servidores públicos del Estado en este supuesto, vaya precedido -

del levantamiento del Acta Administrativa a que nos referimos, en cuyas actuaciones se les de intervención haciéndolos conocedores de los hechos que se les imputan, y su oportunidad de probar y alegar lo que a sus intereses convenga, notificándoles la determinación del cese respectivo. De esta forma, el trabajador de confianza cesado por la pérdida de la misma, en el caso de intentar la vía de amparo alegando estado de indefensión, la autoridad respectiva en su carácter de responsable en el propio juicio sostendría y probaría en sus informes que desahogó la garantía de audiencia, en los términos anotados.

Ahora bien, los trabajadores de confianza a que nos referimos, al no poder recurrir cuando son cesados al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por virtud de la exclusión expresa de la Ley Burocrática que se comenta, sólo les queda la vía del amparo indirecto, ante los juzgados de Distrito como única instancia. Cabe agregar que en algunos casos, de acuerdo con tesis jurisprudencial, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación es improcedente que recurran al amparo indirecto, pues esta autoridad considera competente a dicho Tribunal, para dirimir las controversias que surgan entre los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión y los trabajadores de confianza, sólo en los supuestos en que se controvierta el salario que devenguen o derechos de seguridad social que les asistan, por lo que dichos trabajadores deberán plantearlos o reclamarlos ante el citado Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Para mayor ilustración, la tesis jurisprudencial a que se hizo mención se transcribe textualmente:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS- DERIVADOS DE LA RELACION LABORAL DE LOS. La situación jurídica de las personas que prestan sus servicios al Estado Federal, quedó definida, como garantía social, con la inclusión del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, que entró en vigor a partir del seis de diciembre de mil novecientos sesenta. El dispositivo anterior quedó colocado bajo el rubro general del propio artículo 123 que establece que el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores. El susodicho Apartado "B" contiene las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo de todas las personas que presten sus servicios a las diferentes dependencias que integran el Gobierno Federal, con la única excepción contenida en la fracción XIII que señala que los Militares, Marinos y Miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes.

La Reglamentación de las bases anteriores está contenida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La Fracción XIV del Apartado Constitucional en cita estableció que la Ley Reglamentaria determinará los cargos que serán considerados como de confianza, y agregó que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social a que el propio precepto constitucional se refiere. Lo anterior significa, por una parte, que las personas que desempeñen cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida por el propio Apartado "B", y que gozarán de los derechos derivados de los servicios prestados en los cargos que ocupan, pues debe entenderse que la protección al salario debe hacerse extensiva, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, e igualmente a los derechos derivados de su afiliación al Régimen de Seguridad Social que les es aplicable, de lo que resulta que la situación jurídica de estos trabajadores de confianza es -

la de estar protegidos por la propia disposición de la Carta Magna, excepto en lo relativo a derechos de carácter colectivo, y por lo que respecta a los derechos que derivan de la relación individual de trabajo sólo se encuentran excluidos de las normas que protegen a los trabajadores de base en cuanto a la estabilidad en el empleo, ya que estos derechos se encuentran consignados en la fracción IX del propio precepto en cita. En otras palabras, los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión, gozan de -- los derechos que la Constitución concede a todos los trabajadores del Estado Federal, en lo que -- concierne a la relación individual de trabajo, -- excepto los relativos a la estabilidad en el empleo. Por otra parte, la disposición constitucional establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a -- un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje -- integrado según lo previene la Ley Reglamentaria, con excepción de los conflictos entre el Poder -- Judicial de la Federación y sus servidores, que -- serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En consecuencia, las -- controversias derivadas de la relación de trabajo -- entre los Titulares de las Dependencias de -- los Poderes de la Unión y los Trabajadores de -- confianza al servicio de las mismas, deben ser -- resueltos por el mencionado Tribunal, que es el -- único competente, constitucionalmente, para diri -- mir dichos conflictos, ya que el precepto en co -- mento no los excluye y deben quedar comprendidos -- en el campo de su jurisdicción.

Amparo directo 3208/65.- Carlos Barrera Ruiz.- 9 de mayo de 1966. 5 votos.- Ponente: Angel -- Carvajal.- Secretario: -- Santiago Barajas Montes de Oca.

Amparo directo 3295/78.- Antonio Cervantes Huer -- ta y otro.- 21 de febre -- ro de 1979.- 5 votos.-- Ponente: David Franco -- Rodríguez.- Secretario: -- Salvador Tejada Cerda.

Amparo directo 784/78.- Sergio Antonio Domín--- -- guez Espinoza.- 26 de fe

brero de 1979.-5 votos.
Ponente: Julio Sánchez-Vargas.- Secretario: -- Jorge Landa.

Amparo directo 4893/78.- Ismael Matus Martínez.- 14 de marzo de 1979.- 5 votos.-Ponente: Julio Sánchez Vargas.- Secretaria: Raquel Ramírez Sandoval.

Amparo directo 6130/77.- Antonio Cabrera Macías. 25 de abril de 1979.- - Unanimidad de 4 votos.- Ponente: David Franco Rodríguez.- Secretario: Salvador Tejeda Cerda.

En interpretación al alcance y contenido de la tesis anterior, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos de naturaleza individual que surjan entre los titulares de las dependencias y sus trabajadores de confianza, sólo en las controversias que se planteen en materia de salarios o de los derechos a la seguridad social que les otorga a dichos trabajadores la Constitución, excluyéndose de su competencia los conflictos individuales que surjan con motivo de la estabilidad en el empleo de los trabajadores de confianza.

En este orden de ideas, es recomendable que los trabajadores de confianza colocados en los supuestos anotados acudan al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a ejercitar sus acciones, a fin de que sea esta autoridad la que dirima sus controversias con los titulares de las dependencias, para no correr el riesgo de que al ejercitar otras instancias le sean sobreesridas o declaradas im procedentes, en acatamiento a las tesis en comento.

En conclusión, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer del cese de los trabajadores de base al servicio del Estado, y por excepción de los trabajadores de confianza en los supuestos anotados.

B) COMPETENCIA DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE EN CASO DE DESPIDO DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

Previamente es de aclararse respecto de la competencia del órgano que nos ocupa, que la Constitución en su artículo 123, Apartado "A", no hace distinción alguna entre trabajadores de base y de confianza, como podría sostenerse en relación al Apartado "B". Esta distinción surge en su Ley Reglamentaria, Federal del Trabajo, al regular a éstos en el Capítulo de Trabajos Especiales, pero no obstante lo anterior, les son aplicable por igual, a ambos tipos de trabajadores, las previsiones que establece el Apartado "A" como la Ley Federal del Trabajo; por este motivo cualquiera de ellos puede recurrir a dirimir sus controversias ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Hecha dicha aclaración, nos concretamos a delimitar la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en lo referente al despido de los trabajadores de base y de confianza al servicio del Estado, regidos por el Apartado "A" del artículo 123.

La base constitucional de la competencia de la Junta para dirimir las controversias que surjan entre el Estado y sus servidores regidos por el Apartado "A" del artículo 123, se encuentra en la fracción XXXI, inciso b),

punto 1, de dicho artículo, puesto que señala que será competencia exclusiva de las autoridades federales, o sea de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, lo referente a las empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal. Ya hemos visto en el desarrollo de estos temas, la organización de la Administración Pública Paraestatal, entre otras, en organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, cuyos servidores públicos en algunas de tales entidades, se encuentran regulados bajo este régimen obrero-patronal.

Con fundamento en lo anterior, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje constituye el órgano competente para conocer de despido de los trabajadores que se encuentren dentro de los supuestos señalados.

Por otra parte, la Junta está conformada, como se señaló en el Capítulo I de esta tesis, por diversas Juntas Especiales, las cuales tienen delimitada internamente su competencia, atendiendo a las ramas de la industria que en ellas se manejan, motivo por el cual cada Junta Especial tendrá competencia para conocer del despido de los trabajadores que presten sus servicios en las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, atendiendo a la rama en que se les ubique.

Bajo este contexto, queda configurada la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, como la única autoridad facultada constitucionalmente para conocer del despido de los trabajadores del Estado, regidos por el Apartado "A" del artículo 123 de nuestra Carta Magna.

C) COMPETENCIA DE LAS DOS AUTORIDADES ANTERIORES
EN LA APLICACIÓN DE LA SANCIÓN DE DESTITUCIÓN

En los incisos anteriores quedó configurada la competencia del Tribunal y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en caso de cese o despido de los trabajadores del Estado; cabe señalar la competencia que tienen estas mismas autoridades laborales, en la aplicación de la sanción disciplinaria de destitución, la cual se contempla en un ordenamiento de carácter administrativo, como es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La competencia tanto del Tribunal como de la Junta, para la aplicación de la sanción disciplinaria que nos ocupa, les es otorgada por la Ley Federal de Responsabilidades en su artículo 3o., fracción VIII, al señalar que serán competentes para aplicar dicha ley, los Tribunales del Trabajo, en los términos de la legislación respectiva.

Asimismo, el Artículo Cuarto Transitorio, último párrafo, de la Ley de Responsabilidades, prevé que independientemente de las disposiciones que esa ley establece, quedarán preservados los derechos sindicales de los trabajadores. Para cumplir con lo anterior, y tomando en cuenta que la sanción disciplinaria de destitución trae como consecuencia la separación de los trabajadores o servidores públicos de su empleo, cargo o comisión, al ser éstos sindicalizados, de alguna manera al aplicárseles esta sanción se verán afectados en sus derechos laborales, por este motivo se le da intervención a la autoridad del trabajo competente, en cada caso en concreto, a fin de no afectar dichos derechos, conciliándolos con el régimen de responsa

bilidades de los mismos en los términos de la Ley Federal de la Materia, a través de la intervención y competencia - que esta última establece respecto de su aplicación, a los Tribunales del Trabajo.

En estos términos, la competencia de los Tribunales del Trabajo se circunscribe a lo siguiente:

- a) Al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje le corresponderá conocer de la destitución de los trabajadores de base regidos por el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria, Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.
- b) A la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, corresponderá el conocimiento de la destitución de los trabajadores de base o de confianza al servicio del Estado, regidos por el Apartado "A" del artículo 123 de la Constitución y su Ley Reglamentaria, Federal del Trabajo.

Por lo que toca a los trabajadores de confianza regidos por el artículo 123 Apartado "B", fracción XIV, to da vez que carecen de tutela jurídica, en los términos de su Ley Reglamentaria, y que en consecuencia no se encuentran dentro de la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como quedó argumentado anteriormente, no será necesario para destituirlos dar intervención a dicho Tribunal, puesto que esta sanción disciplinaria les podrá ser impuesta en sede administrativa, directamente -- por el Estado en ejercicio de su potestad disciplinaria, a

través de las autoridades administrativas competentes en el caso concreto de que se trate.

En consideración a los argumentos que se exponen, la destitución de los servidores públicos tendrá que sujetarse a la legislación laboral que corresponda, con excepción de los servidores públicos de confianza citados en el párrafo anterior, conciliando dicha legislación con los preceptos relativos y aplicables de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la forma y términos de que nos ocuparemos posteriormente.

En base a estas consideraciones, podríamos afirmar que la intervención de los Tribunales del Trabajo es imperativo legal en la destitución de los servidores públicos, puesto que estas autoridades constituirían un medio más en vía laboral, lo que a su vez representa una mayor posibilidad de defensa para los trabajadores a los que se pretenda sancionar, como se verá en la materia de que se ocupa el Capítulo siguiente.

2.- AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.

A) COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN EN LA DESTITUCIÓN.-

Antes de entrar al estudio de la competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en la aplicación de la sanción disciplinaria de destitución, es necesario establecer cómo surge esta Secretaría y sus atribuciones, conforme a la ley que la crea y --

otros ordenamientos.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, nace de la necesidad de establecer un órgano globalizador para uniformar y sistematizar los mecanismos de control en la Administración Pública Federal, particularmente para instrumentar y aplicar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos en la propia administración.

En efecto, por Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que entraron en vigor el 1o. de enero de 1983, se establece la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y se le atribuyen sus funciones en el artículo 32-Bis de dicho Ordenamiento, entre las que destacan, para los efectos de este punto, las que sedesprenden de sus fracciones XVII y XVIII, que a continuación se insertan:

XVII.- Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XVIII.- Vigilar en cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal aplicándole las sanciones que correspondan y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar.

Dentro del contexto de atribuciones que establecen las dos fracciones que se indican, la Secretaría de la

Contraloría General de la Federación es la autoridad administrativa competente, para conocer de los actos u omisiones de los servidores públicos que puedan configurar responsabilidades administrativas en el ejercicio de sus funciones, así como para aplicar, previa la instrucción del procedimiento disciplinario respectivo, las sanciones que correspondan en los términos de la ley de la materia, entre otras la destitución.

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que hemos venido comentando, establece en diversos preceptos, en la especie, en sus artículos 3o., fracción II, 48, 56, fracción IV, 57 último párrafo, 58, 59, 62, 63, 64, 73, y 77, la competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para aplicar sanciones administrativas, previa la instrucción del procedimiento disciplinario respectivo.

Al tenor de las disposiciones citadas, se finca la competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa, por el incumplimiento de sus obligaciones en el servicio público.

Al efecto, en un análisis somero de los dispositivos legales que se han citado, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación será competente para:

- Promover y desahogar los procedimientos en caso de destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, cuando no lo haga el Superior Jerárquico, entendiéndose por éste para los efectos de la Ley, al Titular de la

dependencia y, en el caso de las entidades, al Coordinador del Sector correspondiente; y para demandar en su caso, la destitución conforme a los procedimientos consecuentes a la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas.

- Destituir a los titulares de las Contralorías Internas de las dependencias, cuando incurran en responsabilidad administrativa.
- Conocer de las denuncias cuando se trate de infracciones graves, o cuando a juicio del Superior Jerárquico, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba conocer el caso o participar en las investigaciones.
- Abocarse al conocimiento de responsabilidades mayores que resulten de las investigaciones o auditorías que realice la propia Secretaría.
- Abstenerse de sancionar al infractor por una sola vez cuando lo estime pertinente, justificando la causa de abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor.
- Instruir y resolver los procedimientos disciplinarios respectivos, aplicando las sanciones disciplinarias que correspondan, entre otras - la destitución.

B) COMPETENCIA DE LAS CONTRALORÍAS INTERNAS DE -
DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN LA DESTITUCIÓN.-

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala entre otras autoridades competentes para aplicar sus disposiciones, a las demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal, que correlacionado con diversos preceptos de la propia Ley, en la especie los artículos 52, 57, 60, 62 y 63, presumen la existencia de los órganos internos de control en las propias dependencias que configuran actualmente sus Reglamentos Interiores.

Al tenor de estos preceptos, se finca la competencia de las Contralorías Internas para conocer de los procedimientos disciplinarios, en los siguientes términos:

- Conocer de las quejas y denuncias de las que se pueda configurar responsabilidad administrativa por parte de los servidores públicos, tanto de su propia dependencia como de las entidades coordinadas por ésta.
- Instruir los procedimientos disciplinarios por responsabilidades administrativas de los servidores públicos de sus dependencias, y aplicar por acuerdo del titular como Superior Jerárquico, las sanciones respectivas.
- Aplicar la destitución a los servidores públicos de la dependencia o de las entidades coordinadas por acuerdo del Superior Jerárquico, previa la instrucción de los procedimientos --

disciplinarios respectivos.

- Abstenerse de sancionar al servidor público infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor.

Bajo este esquema competencial, derivado de las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Federal y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cabe reflexionar, la delimitación de los campos de actuación de las autoridades administrativas que hemos venido analizando, respecto a la destitución de los servidores públicos, que al tenor del artículo 56, fracciones II y IV, del último Ordenamiento de los citados, corresponde en algunos casos al Superior Jerárquico como titular de las dependencias o Controladoras de Sector, previa la instrucción de los procedimientos por los órganos de control internos, es decir, Contralorías Internas de sus propias dependencias, y, en otros casos, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación demandar la destitución cuando el Superior Jerárquico no lo haga y respecto a los servidores de ésta última a través de su Contraloría Interna, en los términos del artículo 52 de la propia Ley que nos ocupa.

El artículo 56 de la Ley que se comenta en sus fracciones indicadas, establece expresamente que la destitución 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, cuestión que nos lleva a plantear la necesidad de la conciliación.

liación del derecho disciplinario con las leyes laborales que rigen las relaciones de los servidores públicos con el Estado en su carácter de patrón, en los términos que nos ocuparemos en el siguiente y último Capítulo.

CAPITULO V

PROCEDIMIENTOS EN LA DESTITUCION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

1.- CONCILIACIÓN DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES CON LOS DERECHOS LABORALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Hemos visto que el sistema de responsabilidades en el servicio público se encuentra reglamentado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo régimen considera como sujetos a todos ellos, y en su aplicación no se lesionan los derechos de los servidores públicos en el ámbito laboral, ya que lejos de oponerse resulta complementario, atento a lo dispuesto por los artículos 47, primer párrafo y primero transitorio de este Ordenamiento, especialmente este último, al establecer expresamente que con independencia de las disposiciones de la ley, quedan preservados los derechos sindicales de los trabajadores. Este principio queda reiterado con otros dispositivos de la Ley de Responsabilidades, particularmente en los artículos 56, fracciones II y IV, y 75, segundo párrafo, que establecen que la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo a los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las legislaciones respectivas, así como los casos en que éste no lo haga, lo demandará la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; y al establecer de que la destitución que se imponga a los servidores públicos de confianza surtirán efecto al notificarse la resolución y se considerarán de orden público, salvo el caso de los servidores públicos de base en que la destitución se sujetará

a la ley correspondiente.

En efecto, los dispositivos invocados de la Ley que se comenta se refieren a derechos laborales y sindicales de los servidores públicos, que en los términos que hemos venido argumentando, sólo se presentan en los servidores públicos de base del Sector Central o Administración Pública Centralizada; y en aquéllos de base o de confianza en el Sector Paraestatal, es decir, Administración Pública Paraestatal que contempla, entre otros, a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal Mayoritaria.

Por otra parte, los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las legislaciones respectivas, nos lleva a reflexionar que no son otras más que aquellas que rigen las relaciones obrero patronales de los servidores públicos, como trabajadores del Estado, en el caso las Leyes Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Federal del Trabajo, mismas que establecen los Tribunales de Trabajo en uno y otro caso, así como las causales y los procedimientos respectivos, en los casos de cese o de despido, tendientes a la extinción o terminación de los efectos del nombramiento, designación o rescisión de la relación de trabajo de los servidores respecto del Estado.

En tales términos, podemos sostener la conciliación del régimen de responsabilidades con el laboral aplicable a los servidores públicos de base de la Administración Central tutelados por la Ley Burocrática, y en algunos organismos descentralizados, así como a los de base y de confianza en la Administración Paraestatal regidos por

la Ley Federal del Trabajo, por lo que en los supuestos indicados la destitución de los servidores públicos tendrá - que demandarse cuando se trate de servidores públicos de - base regidos por el Apartado "B" y su Ley Reglamentaria, - por el superior jerárquico ante el Tribunal Federal de Con- ciliación y Arbitraje; cuando se trate de servidores públi- cos de base o de confianza regidos por el Apartado "A" y - su Ley Reglamentaria será el servidor público desituido el que tendrá que demandar la intervención de la Junta Fed-- eral de Conciliación y Arbitraje, a fin de no contravenir - las conquistas de los trabajadores del Estado contenidas - en las leyes laborales mencionadas y por las condiciones - generales de trabajo en el caso del sector central, y por la Ley Federal del Trabajo y los contratos de carácter in- dividual o colectivos en el sector paraestatal.

2.- RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y LAS CAU- SALES QUE LAS GENERAN.

Las responsabilidades administrativas, como ya - se señaló en el desarrollo de este trabajo, se configuran cuando los servidores públicos incumplen con las obligacio- nes que impone para el desempeño de un empleo, cargo o co- misión dentro del servicio público, la Ley Federal de Res- ponsabilidades de los Servidores Públicos.

Al efecto, en el Capítulo III quedaron señaladas Las obligaciones de los servidores públicos en un régimen de responsabilidades administrativas contemplado en el ar- tículo 47 de la Ley Federal de la Materia, para salvaguar- dar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y efi-- ciencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisio- nes, que por virtud de su incumplimiento dan lugar a los -

procedimientos y a las sanciones disciplinarias que la misma ley señala.

Bajo este contexto, el incumplimiento de éstas - obligaciones traerá invariablemente la configuración de -- responsabilidades administrativas y, por lo tanto, la instrucción de procedimientos disciplinarios, y la imposición de las sanciones al infractor, entre otras la destitución, de la cual nos toca ahora determinar en qué casos y bajo - qué circunstancias procederá su imposición.

Previamente procede comentar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es omisa - respecto a cual de las sanciones que contempla correspondería aplicar en el incumplimiento de las obligaciones que - establece, por lo que será necesario desprenderlo del análisis y estudio de cada una de ellas.

Para tal efecto y en principio, desde un punto - de vista personal, creemos que la infracción o incumpli--- miento de cualquiera de las obligaciones señaladas en la - Ley, debería ser sancionado con la destitución, dicha apreciación tiene su fundamento en las siguientes consideraciones:

- Se lograría el saneamiento del aparato esta-- tal, con la separación de los servidores pú-- blicos infractores o incumplidos.
- La conveniencia de separar al infractor desde el primer incumplimiento, y no esperar a que cometa una infracción mayor, que cause un da-- ño más grave al Estado.

- Que en determinado momento haría las veces de una advertencia para los demás servidores públicos, con lo que se reduciría considerablemente el índice de infracciones o incumplimientos en el servicio público.
- A largo plazo, se podría lograr que los servidores públicos tomaran mayor conciencia de la responsabilidad que implica desempeñar un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal.
- Todo lo anterior redundaría en beneficios para una buena administración, tanto para el Estado, como para los servidores públicos que de la misma participan.

Por otra parte, la destitución como ya se señaló en el apartado respectivo, es una sanción que puede equipararse tanto al cese como al despido, puesto que conllevan a la misma finalidad, separar a los trabajadores o servidores públicos de sus empleos, cargos o comisiones; y en la inteligencia de que las leyes laborales que rigen estas figuras y que como hemos desprendido, si contemplan en disposición expresa los casos en que procederá el cese o el despido, lo que no sucede en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que tendría que buscarse un punto referencial que nos permita identificar en el aspecto laboral con el de responsabilidades las causas similares que hemos venido sosteniendo en forma comparativa y de interpretación, de aquellas obligaciones cuyo incumplimiento daría lugar a la destitución, bajo condiciones que podrían reflejarse en dos sentidos, uno amplio y

ótro estricto, en los siguientes términos:

En el sentido amplio, cualquier incumplimiento a las obligaciones previstas por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos podría sancionarse con destitución, en los términos de las apreciaciones personales que anteceden.

En el sentido estricto, sólo el incumplimiento a las obligaciones enumeradas en las fracciones I, III, IV, V, VI, VII, X, XI, XIII, XV, XVI y XXII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos podría sancionarse con la destitución, puesto que sólo éstas enmarcan obligaciones que pueden equipararse casi literalmente con las disposiciones relativas de las Leyes Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Federal del Trabajo que las contemplan como graves para que opere el cese o el despido.

No obstante lo anterior, no debemos perder de vista que con una sola conducta se pueden infringir varias de las obligaciones administrativas señaladas, las que quizás por sí solas no ameriten la destitución, pero que aunadas, revistan tal gravedad que ameriten la imposición de la sanción de destitución.

Independientemente de las apreciaciones precedentes, que en nuestra opinión sería lo más recomendable, en uno u otro caso, cabe comentar la concepción legal que para individualizar la sanción de destitución contempla la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

En efecto, el artículo 54 de la Ley de referencia establece circunstancias objetivas y subjetivas que deberán tomarse en cuenta en la aplicación de las sanciones administrativas, en los siguientes términos:

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

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

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

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

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

V.- La antigüedad en el servicio;

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

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

En conclusión podemos afirmar, que si bien es cierto que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y en especial el artículo 47, adolece de técnica legislativa ya que no precisa la sanción que corresponde al incumplimiento de cada obligación, como lo han señalado diversos autores⁴⁹, es igualmente cierto que

49 BUNSTER, ALVARO. BARRAGAN, JOSE. FIX ZAMUDIO, HECTOR. GONZALEZ OROPEZA, MANUEL. OROZCO HENRIQUEZ, JOSE DE JESUS. SOBERANES FERNANDEZ, JOSE LUIS. "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos". Ed. Porrúa. México, 1984. Págs. 114, 124, 134 y subsecuentes.

este artículo fue redactado de esta manera con un finalidad muy especial: la de abarcar el mayor número de situaciones en las que pueden incurrir los servidores públicos durante el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, y así lograr, en la medida de lo posible, la disminución de las prácticas tan arraigadas que existen en nuestro sistema, y evitar también que se sigan reiterando día con día.

Hay que reconocer pues que esta Ley es un loable esfuerzo del Estado mexicano para sentar las bases de un nuevo Derecho Disciplinario, cuyos resultados se traducen en conformar una burocracia mejor, que sirva al pueblo, -- que es en última instancia el que paga sus sueldos, y ubicar a quienes participan en el servicio público como auténticos servidores públicos, en la acepción literal de la propia denominación.

3.- INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO DE DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES Y APLICACIÓN DE LA DESTITUCIÓN POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.

Hemos visto como requisitos de procedencia respecto a la sanción de destitución, que la instrucción del procedimiento disciplinario de determinación de responsabilidades, podría iniciarse por queja o denuncia a instancia de parte interesada, o de oficio por la autoridad administrativa en ejercicio de atribuciones legales.

Surtido cualquiera de los requisitos de referencia, e iniciadas las investigaciones de los actos u omisiones objeto de las mismas, si se desprende de la existencia de elementos suficientes que hagan presumir la configura--

ción de responsabilidades administrativas, las autoridades administrativas Secretaría de la Contraloría General de la Federación o Contralorías Internas de las dependencias en su caso, iniciarán el procedimiento disciplinario que regu la el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de Los Servidores Públicos, en los siguientes términos:

- a) Citarán al presunto infractor a una audien---
cia, haciéndole saber la responsabilidad o --
responsabilidades que se le imputen; el lu---
gar, día y hora en que tendrá verificativo di
cha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas
y alegar en la misma lo que a su derecho con-
venga, por sí o por medio de su defensor.
- b) También se citará al titular de la dependen-
cia de que se trate para que designe represen-
tante; tratándose de servidores públicos de -
entidades, se notificará al Director General
de la entidad, para que éste, si estima perti-
nente, designe un representante.
- c) La celebración de la audiencia deberá llevar-
se a cabo en un plazo no menor de cinco días
ni mayor de quince días hábiles, a partir del
momento de la citación, a la que también asis-
tirá el representante de la dependencia que -
para tal efecto se designe.
- d) Si en la audiencia la Secretaría de la Contra-
loría General de la Federación o las Contralo-
rías Internas de las dependencias encontraran
que no cuentan con elementos suficientes para

resolver o advierten elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto o de otras personas, podrán disponer la práctica de investigaciones y citar para otra y otras audiencias.

e) Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la Secretaría de la Contraloría o las Contralorías Internas resolverán sobre la existencia o inexistencia de responsabilidades, y imponiendo en el caso de encontrarlas al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico (entendiéndose por éste según el artículo 48 de la Ley de Responsabilidades, al titular de la dependencia y, en el caso, de entidades, al coordinador del sector correspondiente).

f) La resolución debe ser motivada en los razonamientos con base en los cuales se llegó a la convicción de la inexistencia de responsabilidad o de que la infracción es constitutiva de responsabilidad administrativa y, por lo tanto, amerita una sanción disciplinaria, amén de ser fundada en los preceptos legales que apoyen el acto. Esta resolución por la cual se absuelve o sanciona a un servidor público será notificada en los términos arriba citados.

g) En la resolución deberá expresarse, en su caso, la sanción disciplinaria que proceda de acuerdo a la gravedad de la infracción, y si ésta es la de destitución, se tendrá que tomar en cuenta a qué régimen laboral está sometido el servidor público y si es de base o de confianza, con el fin de definir qué autoridad será competente para imponerla, puesto que no hay que perder de vista que la destitución -- tiende a separar del empleo, cargo o comisión a los servidores públicos, y la Ley Federal de Responsabilidades preserva los derechos laborales y sindicales de los trabajadores, por lo que dependiendo de la calidad del trabajador, podrá imponerse la destitución en sede administrativa, o deberá dársele, en su caso, intervención a las autoridades laborales demandando que la impongan, si procede, de acuerdo con las leyes de la materia.

4.- INTERVENCIÓN DE LOS TRIBUNALES DEL TRABAJO.

Como hemos venido comentando la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reserva competencia a los Tribunales del Trabajo, que por virtud de dicho ordenamiento intervienen en la aplicación de la sanción disciplinaria de destitución, esto se debe fundamentalmente a que, como ya se dijo, se trató de preservar los derechos de los trabajadores, por disposición expresa de esta ley que contempla el régimen de responsabilidades.

Atendiendo a lo anterior, se plantean los supues

tos y circunstancias bajo las cuales intervendrán los Tribunales Laborales, precisando la esfera de competencia de los mismos, en la inteligencia de que ya se instruyeron -- los procedimientos disciplinarios en sede administrativa y se resolvió en el sentido de que procede la destitución -- del servidor público, evento que podría presentarse en los siguientes casos:

- 1.- Trabajador de base regido por el Apartado -- "B" del artículo 123 constitucional y su Ley Reglamentaria, Federal de los Trabajadores - al Servicio del Estado.
- 2.- Trabajador de confianza regido por el Apartado "B", excluido expresamente de la aplicación de su Ley Reglamentaria, Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 3.- Trabajador de base regido por el Apartado -- "A" del artículo 123 constitucional y su Ley Reglamentaria, Federal del Trabajo.
- 4.- Trabajador de confianza regido por el Apartado "A", del artículo 123 constitucional y su Ley Reglamentaria, Federal del Trabajo.

1.- Con referencia a los trabajadores de base regidos por el Apartado "B" y su respectiva Ley Reglamentaria, Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, - corresponderá su conocimiento al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de conformidad con los siguientes lineamientos:

- a) Los trabajadores de base regidos por el Apartado "B" son los que prestan sus servicios en las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y por excepción los de algunos organismos descentralizados.
- b) Su destitución deberá demandarse por el titular de la dependencia, o de la Coordinadora de Sector de la entidad de que se trate, al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los términos establecidos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- c) La demanda deberá fundamentarse en los artículos 46 fracción V, y 46-bis, de la Ley Burocrática, y en los relativos y aplicables de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, además de contener todos los requisitos de forma que la Ley Burocrática establece para el cese.
- d) Para cumplir con lo establecido por el artículo 46-bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se acompañará a la demanda las actuaciones del procedimiento administrativo que hará las veces de documento base de la acción, es decir del Acta administrativa a que se refiere dicho dispositivo.
- e) El procedimiento ante el Tribunal será el mismo aplicable para el cese.

2.- La destitución de los trabajadores de con---

fianza regidos por la fracción XIV del Apartado "B" del Artículo 123 presenta particularidades distintas al anterior, toda vez que se encuentran excluidos de la Ley Burocrática y, por ende, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje carece de competencia para conocer del cese de los mismos, motivo por el cual la sanción disciplinaria de destitución decretada en sede administrativa respecto de su ejecución, causará efectos al notificárseles la resolución y se considerará de orden público, atento a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no quedando más instancia que los medios impugnativos que la propia ley -- contempla.

3.- Tratándose de servidores públicos de base regidos por el Apartado "A" y por ende por la Ley Federal -- del Trabajo, corresponderá su conocimiento a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje sólo por demanda o reclamación del servidor público sancionado, en los siguientes -- términos:

- a) Dichos servidores públicos como trabajadores de entidades de la Administración Pública Paraestatal, corresponderá al titular de la dependencia Coordinadora de Sector, resolver la destitución, la que será notificada al titular de la entidad para que a su vez éste notifique al trabajador dicha resolución, y su -- ejecución causará efectos al notificarse a éste.
- b) La resolución de destitución del empleo le será notificada al trabajador, y tendrá efectos de aviso llenando los requisitos que al efec-

to señala el artículo 47, parte final, de la Ley Federal del Trabajo, en lo referente a -- despido, esto es, en aviso por escrito señalándole la fecha y causas de la destitución.

- c) El aviso. deberá fundamentarse tanto en la -- Ley Federal del Trabajo, como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, conciliando los artículos de ambas leyes.
- d) En tal caso, el trabajador destituido podrá -- intentar dos vías, una de carácter administrativo interponiendo los recursos que la Ley de Responsabilidades establece, sin perjuicio de que por vía laboral reclame o demande ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje que le corresponda, ejercitando a su opción, la -- reinstalación o indemnización, como si se tratara de despido injustificado.
- e) En este último caso, el procedimiento ante la Junta será el ordinario para caso de despido bajo las formalidades y las etapas procesales que al efecto señala la Ley Federal del Trabajo.

4.- Los trabajadores de confianza regidos por el Apartado "A", cuyo régimen laboral se regula como Trabajos Especiales, por la Ley Federal del Trabajo, en capítulo específico.

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se-

rá la competente para conocer de la destitución de estos - trabajadores, en los mismos términos que se expresaron para los trabajadores de base, del punto anterior, con la -- salvedad que en este caso, el aviso de destitución se fundamentará en el artículo 185 de la Ley Federal del Trabajo y en los relativos y aplicables de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con la excepción de que si optan por la reinstalación, el titular de la entidad paraestatal podrá oponerse a la misma, en los términos del artículo 49, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo mencionada, previo el pago de la indemnización correspondiente.

Bajo los supuestos que han quedado señalados, -- con las particularidades que se presentan en cada uno de -- ellos, se desprende que los Tribunales del Trabajo sólo intervienen en tres de los cuatro casos comentados, por una parte el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje conoce la destitución de los servidores públicos de base regidos por el Apartado "B" en todo caso en vía de acción por parte del Estado, es decir por demanda de destitución del superior jerárquico; y por la otra la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a la que corresponde conocer de la destitución de los servidores públicos tanto de base como de confianza que sean regidos por el Apartado "A", por demanda del servidor destituido, y por vía de excepción en su carácter de demandado al propio Estado.

Ahora bien, toca comentar los procedimientos laborales en cada uno de estos órganos, tanto para el cese, como en el despido, en función a la destitución, que para llevar el orden de esta tesis, iniciaremos con el procedi-

miento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

1) En base a la resolución de destitución, el superior jerárquico, es decir el titular de la dependencia, demandará del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la destitución del servidor público sancionado, bajo las formalidades y procedimientos que consigna la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en sus artículos 125 al 147, para el cese, de los que se desprenden los siguientes lineamientos:

- a) La demanda suscrita por el superior jerárquico contendrá el nombre y domicilio de la dependencia; el nombre y domicilio del servidor público; el objeto en que fundamente dicha petición, así como los preceptos de derecho.
- b) A la demanda deberá acompañarse las actuaciones del procedimiento administrativo llevado por la Contraloría Interna de la dependencia o por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, según el caso atendiendo a su esfera competencial. Dichas actuaciones administrativas harán la veces de Acta Administrativa, como documento base de la acción.
- c) Asimismo se acompañarán a la demanda como pruebas las constancias de actuaciones en el procedimiento administrativo como documentales públicas.
- d) Una vez recibida la demanda por el Tribunal y

dentro de los tres días siguientes, se correrá traslado de la misma al demandado, quien dispondrá de nueve días hábiles para contestarla.

- e) La contestación a la demanda deberá hacerse también por escrito, acompañándose a ésta las pruebas que tuviere en su poder el demandado, y en caso de que no cuente con ellas, deberá señalar el lugar o lugares donde se encuentren los documentos a fin de que el Tribunal solicite. Propondrá también dentro de su contestación el desahogo de las pruebas, y podrá oponer sus excepciones.

- f) Fijados por el Tribunal los términos de la controversia, y reunidas las pruebas que se hubieren ofrecido, tanto por el actor como por el demandado, el Tribunal procederá a admitir las que considere que reúnen los requisitos y estén relacionadas con la litis, pues no se admitirán las pruebas que sean contrarias a la moral, al derecho o a las buenas costumbres, así como las que sean notoriamente frívolas o improcedentes, las que serán desechadas de plano por el Tribunal. Acto seguido se citará a las partes para la audiencia de desahogo de las pruebas admitidas.

- g) El día señalado para el desahogo de pruebas, el Tribunal declarará abierta la audiencia, y procederá a desahogar primero las pruebas del actor y luego las del demandado, en la forma

y términos que el Tribunal estime oportuno, -
tomando en cuenta la naturaleza de las mismas
y procurando la celeridad en el procedimien-
to; y

- h) Concluido el desahogo de pruebas las partes -
formularán sus alegatos, hecho lo cual el Tri-
bunal declarará cerrada la instrucción y tur-
nará los autos para su resolución, misma que
deberá contener los requisitos señalados en -
el punto 5 de este Capítulo.

2.- En lo referente al procedimiento que deberá
seguirse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje
competente, es el mismo que se lleva para el caso de despi-
do cuando se intente la acción por el trabajador destitui-
do por vía laboral, particularmente regidos en los artícu-
los 685 al 891, de la Ley Federal del Trabajo, de los que
se desprenden los siguientes lineamientos:

- a) Se inicia por demanda del trabajador destitui-
do, en todo caso.
- b) La demanda no se sujeta a formalidad alguna,
pero ésta debe contener el nombre y domicilio
del servidor público (parte actora), el nom-
bre y domicilio de la empresa paraestatal en
la que prestaba sus servicios (parte demanda-
da), los hechos en que funda su demanda, así
como los preceptos de derecho que la fundamen-
ten; en el mismo escrito de demanda deberá se-
ñalar a su elección el demandante, si ejercita
la acción de indemnización o de reinstala-

ción.

- c) La demanda con sus copias de traslado deberá ser presentada ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, la cual la turnará a la Junta Especial competente para su tramitación y resolución.
- d) Recibida la demanda por la Junta Especial, dictará el auto admisorio en el cual señalará día y hora para la celebración de la Audiencia de conciliación, demanda y excepciones y ofrecimiento y admisión de pruebas, ordenando notificar a las partes con diez días de anticipación, por lo menos, antes de la celebración de la audiencia, apercibiendo al demandado que en caso de no comparecer a la audiencia sin causa justificada, se le tendrá por inconforme con todo arreglo y por contestada la demanda en sentido afirmativo, amén de haber perdido su derecho a ofrecer pruebas.
- e) El día señalado para la celebración de la audiencia deberán comparecer las partes, y en la etapa conciliatoria las exhortará la Junta a fin de que lleguen a un arreglo, pero si se negaren, se pasará a la etapa de demanda y excepciones.
- f) En esta etapa el demandado procederá a contestar la demanda, ya sea en forma oral o escrita, refiriéndose a todos y cada uno de los hechos de la demanda, afirmándolos o negándolos

y expresando los que ignore cuando no sean -- propios, pudiendo agregar las explicaciones -- que considere convenientes.

g) En la contestación el demandado podrá oponer las excepciones y defensas que estime pertinentes, así como sus fundamentos de derecho.

h) Contestada la demanda y dentro de la misma -- audiencia se pasará a la etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas, en la que las partes podrán ofrecer las probanzas necesarias -- para aclarar los hechos controvertidos, ofreciendo en primer término el actor e inmediatamente después el demandado. Al concluir el -- ofrecimiento, las partes podrán objetar las -- pruebas de su contraparte, cuando estime que no se ofrecieron conforme a derecho o éstas -- necesiten para su validez de ser perfeccionadas.

i) Serán admisibles en el juicio, todos los medios de prueba que no sean contrarios a la moral y al derecho y en especial los siguientes:

- Confesional
- Documental
- Testimonial
- Pericial
- Inspección
- Presuncional
- Instrumental de actuaciones
- Fotografías y, en general, aquellos medios -- aportados por los descubrimientos de la --

ciencia.

- j) Una vez ofrecidas las pruebas la Junta resolverá sobre su admisión o desechamiento, y citará a las partes para una nueva audiencia en la que se desahogarán las pruebas admitidas.
- k) Llegada la audiencia de desahogo de pruebas - la Junta procederá a desahogar primero las -- del actor y después las del demandado.
- l) Desahogadas las pruebas, las partes procederán a formular sus alegatos, hecho lo cual -- la Junta declarará cerrada la Instrucción, -- previa certificación del Secretario de que no existen pruebas pendientes por desahogar.
- m) Cerrada la instrucción se turnarán los autos- para resolución, la cual será materia del pun- to 5 y último de este Capítulo.

5.- RESOLUCIÓN O LAUDO DECRETANDO LA DESTITUCIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Hemos visto en el punto anterior, que al concluir el desahogo de las pruebas y formulados los alegatos, previa certificación de que ya no existen pruebas pendientes por desahogar, el Tribunal o la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, declararán cerrada la instrucción, y se abocarán a dictar su resolución en forma de laudo, el cual decidirá sobre el fondo del asunto.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es limitada en lo referente a los requisitos -- que deben contener los Laudos que dicte el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, lo que no sucede con la Ley Federal del Trabajo, pues ésta sí señala específicamente los requisitos que deben contener los Laudos dictados -- por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por lo anterior, y tomando en consideración que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 11, prevé que en lo no previsto por esa Ley, se aplicará supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, en -- tre otras disposiciones, señalaremos para los efectos de -- este inciso, los requisitos mencionados en la Ley Federal del Trabajo para los Laudos, en aplicación supletoria a la Ley Burocrática, la cual como ya dijimos queda corta en -- sus disposiciones al efecto.

El Laudo de conformidad al artículo 840 de la -- Ley Federal del Trabajo, deberá contener:

- Lugar, fecha y autoridad laboral que lo pro-- nuncie.
- Nombres y domicilios de las partes y de sus -- representantes si los tuvieren.
- Un extracto de la demanda y su contestación, -- que deberá contener con claridad y concisión, las peticiones de las partes y los hechos con -- trovertidos.
- Enumeración de las pruebas y apreciación que -- de ellas haga la autoridad laboral a la que -- correspondió conocer.

- Extracto de los alegatos.
- Las razones legales y de equidad; la jurisprudencia y doctrina que le sirva de fundamento.
- Por último los puntos resolutivos.

Los Laudos dictados por las Autoridades del Trabajo deberán ser claros, precisos y congruentes con la demanda, contestación y demás pretensiones deducidas en el juicio oportunamente, amén de ser dictados a verdad sabida y buena fe guardada, y apreciando los hechos en conciencia, sin necesidad de sujetarse a reglas o formulismos sobre estimación de las pruebas, pero expresarán los motivos y fundamentos legales y de equidad en que se apoyen.

En base a lo anterior, la resolución o Laudo que recaiga al juicio laboral, del que conozcan los Tribunales del Trabajo con motivo de la destitución, deberán ajustarse a estas reglas, fundamentando sus puntos resolutivos en los preceptos legales de naturaleza laboral que procedan, y los relativos y aplicables de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que es el ordenamiento que contempla la sanción de destitución previendo los procedimientos disciplinarios que hemos venido comentando, y que establece expresamente, bajo los supuestos que se analizan, que la misma se demande ante autoridades laborales, y que en última instancia no estaría al margen del derecho mas bien conciliaría ambos sistemas, laboral con el de responsabilidades, de los sujetos de sus disposiciones, en una resolución de carácter formal y material de naturaleza laboral.

En este sentido, los puntos resolutivos del Laudo resolverán:

- 1.- Si ha lugar o no a destituir al servidor público, en el caso de que el Laudo sea dictado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- 2.- Si procedió o no la destitución del servidor público, cuando dicho Laudo sea dictado por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje

En estos términos, baste recordar que en el primer caso, es el titular de la dependencia el que deberá de mandar en vía de acción del Tribunal la destitución, y en el segundo caso, será el servidor público sancionado el -- que tendrá que recurrir a la Junta para demandar su reinstalación o indemnización, y el Estado actuará como demandado a través del titular de la entidad de que se trate, en vía de excepción.

Por último, como corolario de esta tesis y atendiendo a los esquemas que se han planteado, desprendidos de los ordenamientos que rigen las relaciones del Estado con sus servidores, sean de naturaleza laboral o de responsabilidades, ambos con sustento constitucional, que imprime a sus leyes reglamentarias que hemos analizado, la misma posición dentro del principio de jerarquía de las leyes, en su carácter reglamentario de disposiciones constitucionales, lo que nos llevaría a reflexionar que la aplicación del régimen de responsabilidades en los que respecta a las sanciones administrativas, no debería supeditarse al régimen laboral. De ahí que, sería recomendable para no dupli-

car instancias legales, ni cuestionar la potestad disciplinaria del Estado ante los Tribunales del Trabajo, proponer las reformas respectivas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, eliminando los imperativos legales que ésta contempla, respecto a los derechos laborales o sindicales tutelados en el régimen laboral de referencia.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Las relaciones entre el Estado en su carácter de patrón y sus servidores se rigen por el artículo 123 constitucional, Apartado "A" cuando se trate de trabajadores de las entidades paraestatales, y Apartado "B" - en el caso de los trabajadores de las dependencias del Ejecutivo Federal y algunos organismos descentralizados.

SEGUNDA.- Las autoridades jurisdiccionales del trabajo constitucionalmente facultadas para dirimir y resolver los conflictos que surjan entre el Estado en su carácter de patrón y los trabajadores a su servicio, son el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

TERCERA.- Servidor público es toda aquella persona física que en virtud de mandamiento legal expreso, nombramiento, designación o contrato laboral desempeña un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, Centralizada o Paraestatal.

CUARTA.- En un régimen laboral, tanto constitucional como legalmente, los trabajadores o servidores públicos del Estado, tendrán los derechos y el deber de cumplir con las obligaciones que establecen las Leyes Federal del Trabajo y Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

QUINTA.- En un régimen de responsabilidades, tanto constitucional como legalmente, los trabajadores o servidores públicos del Estado son sujetos de responsabilidad

des, con independencia del empleo, cargo o comisión que -- desempeñen y de la jerarquía o rango de los mismos, por lo que tienen el deber de cumplir con las obligaciones que -- establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

SEXTA.- En el régimen laboral y de responsabilidades, así como los titulares de las dependencias del Estado tienen la facultad para designar o contratar a los trabajadores a su servicio, también tienen la facultad o potestad para separarlos o sancionarlos, por incumplimientos graves a sus obligaciones.

SEPTIMA.- Las figuras jurídicas en que se funda el Estado para separar a sus servidores públicos, son contempladas en diversos Ordenamientos, tanto de carácter laboral como administrativo o disciplinario, tales como el cese, el despido y la destitución.

OCTAVA.- El incumplimiento de las obligaciones de carácter laboral, puede traer como consecuencia la terminación anormal de la relación de trabajo entre el Estado en su carácter de patrón y los trabajadores incumplidos, ya sea en forma de cese o despido, atento a lo dispuesto por las leyes laborales que los rijan, ya que en ambos ordenamientos se establecen causales de separación perfectamente detalladas en las que se observa una irregularidad o falta grave a las actividades contratadas.

NOVENA.- El cesé es una facultad o un acto uniliteral del Estado, por medio del cual se separa, terminan o se extinguen los efectos del nombramiento o designación de los trabajadores a su servicio, por el incumplimiento de una obligación o causal que lo justifique, y opera por ac-

ción o por excepción ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

DECIMA.- El despido o rescisión regulado por la Ley Federal del Trabajo, es la disolución de las relaciones de trabajo en forma unilateral por parte del patrón (entiéndase Estado), por haber incurrido el trabajador en algún acto u omisión que implique un incumplimiento grave a sus obligaciones laborales, y que haya sido resultado de una actividad o abstención del propio trabajador, la cual pudo evitarse en el caso concreto si éste hubiera obrado conforme a su deber, y que impide la continuación del servicio.

DECIMA PRIMERA.- El incumplimiento a las obligaciones de carácter administrativo en un régimen de responsabilidades, configura responsabilidades administrativas, las cuales darían lugar, en algunos casos, previa la instrucción de los procedimientos disciplinarios respectivos, a la aplicación de la sanción de destitución del empleo, cargo o comisión en el servicio público.

DECIMA SEGUNDA.- La destitución es una sanción disciplinaria de carácter expulsivo o depurativo, que separa, cesa o extingue el empleo, cargo o comisión de los servidores respecto al Estado, por responsabilidades administrativas en el incumplimiento de sus obligaciones. En este sentido sus efectos se equiparan al cese y al despido en materia laboral.

DECIMA TERCERA.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer del cese y la destitución de los trabajadores o servidores públicos de base regidos por el Apartado "B" del artículo 123 constitucio

nal. La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje será - - competente para conocer del despido y de la destitución de los trabajadores o servidores públicos de base y de confianza regidos por el Apartado "A" del artículo 123 de - - nuestro Texto Fundamental.

DECIMA CUARTA.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las Contralorías Internas de -- las dependencias de la Administración Pública Federal, son las autoridades administrativas competentes para instruir los procedimientos disciplinarios y aplicar en su caso, la destitución de los servidores públicos, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

DECIMA QUINTA.- Tanto el régimen laboral como el de responsabilidades tienen fundamento constitucional, el primero en el artículo 123 en sus dos Apartados "A" y "B"; y el segundo, en los artículos 108 al 114 del Título Cuarto de nuestro Texto Fundamental.

DECIMA SEXTA.- Las Leyes Federal del Trabajo y Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al igual que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son reglamentarias de preceptos constitucionales y por ende considero que están ubicadas en la misma jerarquía, por lo que la aplicación de esta última no debería su peditarse a las primeras, sin embargo se complementan y se concilian.

DECIMA SEPTIMA.- Por último, no obstante la conclusión que antecede, desde un punto de vista doctrinal la sanción de destitución aplicada en el régimen de responsabilidades, no tendría que cuestionarse ante Tribunales del Tra

bajo, toda vez que esto significaría dejar en entredicho - el poder disciplinario del Estado por estar sujeto a la revisión de un órgano distinto, de ahí que se proponga la reforma a los preceptos relativos de la Ley Federal de Res--ponsabilidades de los Servidores Públicos en tal sentido.

B I B L I O G R A F I A

ACOSTA ROMERO, MIGUEL. "*Teoría General del Derecho Administrativo*". Cuarta Edición. Editorial - Porrúa. México, 1981.

BARAJAS MONTES DE OCA, SANTIAGO. "*Derecho del -- Trabajo*". Editado por la Universidad Nacional -- Autónoma de México. México, 1983.

BIELSA RAFAEL. "*Derecho Administrativo*". Sexta - Edición. Tomo III. Editora e Impresora la Ley, - S.A., Buenos Aires, 1964.

BUNSTER, ALVARO, ET AL. "*Las Responsabilidades - de los Servidores Públicos*". Ediciones Manuel Po rruá. México, 1984.

DE BUEN LOZANO, NESTOR. "*Derecho del Trabajo*". Cuarta Edición. Tomo I. Editorial Porrúa. Méxi - co, 1981.

DE BUEN LOZANO, NESTOR. "*Derecho del Trabajo*". Quinta Edición. Tomo II. Editorial Porrúa. Méxi - co, 1983.

DE LA CUEVA, MARIO. "*Derecho Mexicano del Traba - jo*". Décima Edición. Tomo I. Editorial Porrúa. México, 1967.

DE LA CUEVA, MARIO. "*El Nuevo Derecho Mexicano - del Trabajo*". Novena Edición. Tomo I. Editorial - Porrúa. México, 1984.

DIEZ, MANUEL MARIA. "*Derecho Administrativo*". - Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1967.

FRAGA, GABINO. "*Derecho Administrativo*". Vigésima Tercera Edición. Editorial Porrúa. México, 1984.

GUERRERO, EUQUERIO. "*Manual de Derecho del Trabajo*". Undécima Edición. Editorial Porrúa. México, 1980.

LARA SAENZ, LEONCIO. "*Cuestiones Laborales*". - Editado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo. México, 1984.

MARIENHOFF, MIGUEL S. "*Tratado de Derecho Administrativo*". Cuarta Edición. Tomo III-B. Editado por Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1970.

MUNOZ RAMON, ROBERTO. "*Derecho del Trabajo*". - Tomo II. Editorial Porrúa. México, 1983.

OLIVERA TORO, JORGE. "*Manual de Derecho Administrativo*". Tercera Edición. Editorial Porrúa México, 1972.

PARRA PRADO, MANUEL GERMAN, "*Historia del Movimiento Sindical de Los Trabajadores del Estado*". Editado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. México, 1983.

PETROZZIELLO, M. "Il Rapporto di Pubblico Impiego", en Orlando U.M. *Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano*. Milán, 1963.

RAMIREZ FONSECA, FRANCISCO. "El Despido". Sexta Edición. Editorial Pac. México, 1984.

SANCHEZ ALVARADO, ALFREDO. "Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo". Tomo I. Volumen I. Editado por la Oficina de Asesores del Trabajo. México, 1967.

SAYAGUES LASO, ENRIQUE. "Tratado de Derecho Administrativo". Tomo I. Cárdenas Editor y Distribuidor. Montevideo, 1963.

SERRA ROJAS, ANDRES. "Derecho Administrativo".- Novena Edición. Tomo I. Editorial Porrúa. México, 1979.

TENA RAMIREZ, FELIPE. "Leyes Fundamentales de México 1808-1978". Décima Edición. Editorial Porrúa. México, 1978.

TRUEBA URBINA, ALBERTO. "El Nuevo Derecho Procesal del Trabajo" Segunda Edición. Editorial Porrúa, México, 1973.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1985.

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL. Trigésima Novena Edición. - Editorial Porrúa. México, 1984.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL. Quincuagésima Edición. Editorial Porrúa. México, 1984.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, Talleres Gráficos de la Nación. México, 1983.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO. COMENTADA POR TRUEBA URBINA, ALBERTO Y TRUEBA BARRERA, JORGE. Cuadragésima Sexta Edición. Editorial Porrúa. México. -- 1984.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. COMENTADA POR TRUEBA URBINA, ALBERTO Y TRUEBA BARRERA, JORGE. Décima Novena Edición. -- Editorial Porrúa. México, 1983.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Décima Tercera Edición. Editorial Porrúa. México, 1984.

O T R A S F U E N T E S

ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA UNIDAD ESPECIFICA DENOMINADA OFICINA DE QUEJAS Y DENUNCIAS.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 1983, por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

TESTIMONIOS HISTORICOS, "*La Lucha por una Ley - Protectora de los Trabajadores y el Surgimiento de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado*". Editado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. México, 1982.