



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"TERMINACION DE LOS EFECTOS DEL
NOMBRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES
DE BASE AL SERVICIO DEL ESTADO ANTE
EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION
Y ARBITRAJE."

TESIS PROFESIONAL

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

ESTELA BEATRIZ LOZANO RIVERA



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

INTRODUCCION

1.	ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA LEGISLACION BUROCRATICA EN MEXICO.	1
	I. Antecedentes de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	2
	II. El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1939 y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963	17
2.	LA FACULTAD DE LOS TITULARES PARA NOMBRAR A LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO	25
	I. La Administración Pública Federal.	26
	A) La Administración Pública Federal centralizada.	27
	B) La Administración Pública Federal descentralizada	29
	II. Régimen constitucional de la Administración Pública -- Federal. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	30
	III. La relación jurídica de trabajo.	32
	A) El contenido de la relación de trabajo en materia - burocrática.	34
	B) Efectos de la relación de trabajo	35
	C) Deberes que se desprenden de la relación de servicio. 36	

II

IV.	Teorías que tratan de explicar la naturaleza jurídica del acto por el cual se origina la prestación de servicios al Estado.	37
A)	Teorías de Derecho Privado	37
B)	Teorías de Derecho Público	37
	i) Teoría del acto unilateral del Estado.	
	ii) Teoría del acto contractual.	
	iii) Teoría del acto condición.	
	iv) Teoría del acto administrativo.	
C)	Teoría que la considera como rama autónoma.	39
D)	Teoría que la asimila al Derecho del Trabajo.	40
V.	El contrato de trabajo	40
VI.	Clasificación de los trabajadores al Servicio del Estado.	43
VII.	Los nombramientos y requisitos.	49
A)	Clases de nombramientos.	52
B)	El nombramiento en nuestra legislación.	52
C)	Requisitos para poder ingresar al servicio de la Administración Pública en México.	53
	i) Jurídicos	
	ii) De carácter profesional	
	iii) Morales	
	iv) Físicos	

III

D) Carácter de los nombramientos.	55
i) Definitivos	
ii) Interinos	
iii) Provisionales	
iv) Por tiempo fijo	
v) Por obra determinada	
VIII. Derechos y Obligaciones derivados del nombramiento - de los trabajadores de base al servicio del Estado. . .	57
A) Derechos.	58
B) Obligaciones.	59
3. LA SUSPENSION TEMPORAL DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENT- TO DE LOS TRABAJADORES DE BASE AL SERVICIO DEL ESTA-- DO.	61
I. La suspensión de la relación de trabajo	62
II. Consecuencias de la suspensión.	63
III Causas de la suspensión.	65
A) La enfermedad peligrosa del trabajador.	68
B) La prisión preventiva del trabajador seguida de - sentencia absolutoria.	69
C) El arresto del trabajador	70
D) La irregularidad en el manejo de fondos, valores- o bienes.	71

IV

	E) La Huelga.	72
IV.	Notificación de la suspensión.	73
V.	Duración de la suspensión.	74
VI.	Terminación de la suspensión	74
VII.	Prescripción de la suspensión.	76
4.	LA TERMINACION DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO DE == LOS TRABAJADORES DE BASE AL SERVICIO DEL ESTADO. . .	77
I.	La responsabilidad de los titulares respecto a la -- terminación de los efectos del nombramiento de los - trabajadores de base.	79
II.	Causas de terminación de los efectos del nombramien- to.	83
	A) Renuncia	83
	B) Abandono de empleo	84
	C) Abandono o repetida falta injustificada a las <u>la</u> bores técnicas	85
	D) Terminación de la obra o vencimiento del término.	85
	E) Muerte del trabajador.	86
	F) Incapacidad permanente física o mental	86
III.	Causales de cese o despido de los trabajadores de -- base al Servicio del Estado.	86
	A) Faltas de probidad y honradez	87

V

B) Actos de violencia.	88
C) Amagos.	89
D) Malos tratamientos.	90
E) Injurias.	90
F) Faltas injustificadas	91
G) Destrucción de materiales y herramientas de -- trabajo.	92
H) Actos inmorales	93
I) Revelar secretos.	93
J) Comprometer la seguridad del lugar de trabajo .	94
K) Desobediencia reiterada	94
L) Embriaguez o uso habitual de drogas	96
LL) Incumplimiento de las Condiciones Generales de- Trabajo.	97
M) Prisión	98
IV. La investigación administrativa.	
Las actas y sus requisitos.	99
V. La garantía de audiencia para el trabajador y la -- representación sindical en la investigación admi- - nistrativa.	104

VI

5.	PROCEDIMIENTO PARA LA RESOLUCION DE LAS CONTROVERSIAS RELATIVAS A LA TERMINACION DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES DE BASE ANTE EL TRIBUNAL - FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.	107
I.	Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.	109
	A) Competencia del Tribunal.	112
II.	Procedimiento para resolver los conflictos individuales que se susciten entre el Estado y sus servidores de base con motivo de la terminación de los efectos del nombramiento.	114
	A) Consideraciones generales	114
	B) La demanda.	122
	C) La contestación	125
	D) Las audiencias.	127
	E) Los medios de prueba	129
	F) Alegatos.	133
	G) Los laudos.	134
	H) Ejecución de los laudos	138
	CONCLUSIONES	141
	BIBLIOGRAFIA.	150

I N T R O D U C C I O N

La administración pública requiere de la participación de -- personas físicas que asuman la calidad de servidores públicos, funcionarios o empleados, que en virtud de nombramiento aporten su actividad intelectual o material a fin de atender los objetivos y programas que tiene encomendados el Ejecutivo para la satisfacción de los intereses colectivos.

Estamos conscientes de que en nuestro país, el Estado es el empleador más importante dada la cantidad tan grande de trabajadores que tiene a su servicio, en esta virtud, el sector público requiere especial atención en todo lo concerniente a sus vínculos de índole laboral a fin de garantizar el funcionamiento correcto del aparato estatal.

Todo trabajo se fortalece cuando se realiza en un ambiente de paz y de confianza, entonces la pregunta que resalta es ¿cómo se logran esos atributos?, la respuesta es muy sencilla, a base de respetar a los trabajadores el pleno goce de sus derechos laborales, especialmente el de estabilidad en su empleo. Cuando un trabajador se ve agredido en cuanto a la posesión de su puesto, por no contar con la seguridad jurídica que le brinda la inamovilidad, respaldada a su vez por un adecuado régimen legal, es natural que el servidor del Estado no se desempeñe con la atingencia, intensidad y cuidado que se requieren en la función pública.

Es por esta razón que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, consignan una serie de normas tendientes a garantizar este derecho tan importante de los que prestan sus servicios --

VIII

para el Estado, estableciendo al respecto, que los trabajadores solo podrán ser suspendidos o cesados con causa justificada, y en el caso de que fueran despedidos injustificadamente tendrán derecho -- a elegir entre la reinstalación en su puesto o la indemnización de ley. Por lo que resulta claro, que sí se les garantiza la permanencia en su empleo, máxime cuando la ley reglamentaria del trabajo -- burocrático se torna más proteccionista del trabajador, en comparación con la ley que regula el Apartado A del artículo 123 Constitucional, cuando dicta los lineamientos a seguir en materia de causas de cese y de procedimiento que se ha de seguir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para dar por terminados los -- efectos de los nombramientos de los trabajadores al Servicio del -- Estado, materia de este trabajo de tesis.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA LEGISLACION

BUROCRATICA EN MEXICO.

I. ANTECEDENTES DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

En este primer capítulo relativo a los antecedentes de la Legislación Burocrática en México, estudiaremos de manera general - los antecedentes históricos del Derecho Laboral Mexicano, ya que el surgimiento de las garantías de trabajo trae consigo una larga este la de antecedentes que se originaron desde los tiempos más remotos. En la época precortesiana y aún a principios de la Colonia, en Méxi co existió la esclavitud y con ésto la negación de la relación labora l, en la que se pudieran imputar derechos a los trabajadores y -- obligaciones a los patronos.

En la época de esplendor de la Gran Tenochtitlán encontramos que los príncipes aztecas se rodeaban de servidores que fueran hijos de los señores pertenecientes a la clase aristócrata, toda -- vez que los mismos preferían que sus mandatos fueran comunicados -- por bocas de magnates, aunque esta auténtica aristocracia se vió in terrumpida por la conquista y el consecuente yugo de los hispanos.

Con la llegada de la dominación española la superficie -- territorial fue repartida entre los recién llegados a base de "mercedes" con las que se distinguía a los fieles servidores del Rey, - que incluían además de la tierra, sus usos, costumbres y servidores, y los conquistadores creyendo que los indios eran una servidumbre - los convirtieron en esclavos por medio de las encomiendas. De esta manera la encomienda se consolidó bajo el régimen de explotación de los aborígenes, aún cuando el explotador se cobijaba con el manto - piadoso de la religión.

En esta virtud surge el primer cuerpo normativo que inten tó amparar las relaciones derivadas de la actividad laboral, consig

nándose en las Leyes de Indias, que fueron instituídas a ruego de los misioneros, quienes eran los únicos que se preocupaban por el bienestar de los indios y frenar los abusos de los encomenderos.

Las Leyes de Indias estuvieron destinadas a proteger al indio de América y a impedir la explotación despiadada que llevaban al cabo los ercomenderos, tratándose de una recopilación de numerosas disposiciones que perfectamente podrían quedar contempladas en una legislación contemporánea del trabajo, en especial las que aseguraban al indio la percepción efectiva del salario. No contenían igualdad de derechos entre el indio y el amo, sino más bien eran medidas de misericordia. Dichas leyes crean los antecedentes en nuestro país en lo que se refiere a las disposiciones sobre la función pública.

"Felipe II, en 1583, ordenaba a la Cámara de Castilla poner cuidado en la provisión de oficios porque decía hay muchos con pocas letras y menos entendimiento, pretenden, con mucha importunidad, negociación y favor." (1)

Carlos III, en 1785, ordenaba atender a los que más se distinguieran e hicieran las solicitudes desde sus destinos, denegando las que se hicieran personalmente.

"El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionando en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, en su artículo 25 decía: 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 contrario a la razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado." El artículo 26 decía que "los empleados públicos deben funcionar tempo--

(1) Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 2a. Ed. Porrúa. México. 1975. p. 668.

ralmente y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, -- conforme a la Constitución." (2)

Asimismo el artículo 164 de este Decreto Constitucional - de Apatzingán de 1814, atribuía al Supremo Gobierno (Poder Ejecutivo integrado por tres personas) la facultad de suspender a los empleados nombrados por el Congreso cuando hubiere sospechas vehementes de infidencia, mediante una especie de juicio ante el Tribunal competente o el Congreso según el caso. Por otra parte ya desde el año de 1818 se reglamentaron el abono de sueldos de los empleados - que gozaban de licencias temporales para restablecer su salud, la - prohibición de los que manejan caudales de la Nación para disponer de los mismos, y la pena a los funcionarios públicos que no cumplie-- ran con algún decreto u orden. Por lo que se desprende que la rela-- ción entre el Estado y sus servidores sí fue regulada, pese a la no existencia de un código sobre esta materia.

"En la etapa de la Independencia, los gobiernos estuvie-- ron demasiado ocupados en disputas internas, en guerras civiles, -- eran tan inestables que no pudieron ocuparse de la reglamentación - del servicio civil." (3)

La Constitución de 1824, en su artículo 110, al enumerar las atribuciones del Presidente de la República, afirmaba: Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho; nombrar a los- jefes de las oficinas generales de Hacienda, los de las comisarías,

(2) Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1983. - 12a. Ed. Porrúa. México. 1983. p. 156.

(3) Mendieta y Núñez Lucio. La Administración Pública en México. - Imprenta Universitaria. México. 1940. p. 150.

generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y de más oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno; nombrar a los demás empleados del ejército permanente, -- armada y milicia activa, y de las oficinas; suspender de los em-- pleos hasta por tres meses y privar hasta por la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación infractores de las órdenes o decretos; y en los casos que crea debe formarse causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia - al Tribunal respectivo.

El artículo 15 de las Bases Constitucionales de 1836 dictaba que son prerrogativas del Presidente de la República, nombrar libremente a los secretarios del despacho y poderlos remover siempre que lo crea conveniente.

En las Bases Orgánicas de 1843 se establecía que entre -- las facultades otorgadas al Presidente de la República estaban las de nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, ministros, cónsules, agentes diplomáticos, empleados y funcionarios públicos, así como removerlos libremente y suspender a los infractores de las órdenes superiores.

"Una orden fué dada en 1848 para que, la provisión de empleados proceda la correspondiente propuesta bajo ciertas formalidades y otra para evitar la enajenación de sueldos de los empleados. Por un decreto de gobierno de 1854 cesa el fuero que habían venido disfrutando los funcionarios de los Estados y por una circular del Ministerio de Hacienda se prohíbe a los funcionarios y empleados públicos practicar los juegos de azar." (4)

(4) Acosta Romero Miguel. Op. cit. pp. 670 y 671.

En el proyecto de Constitución de 1856, se consignó la libertad de ejercer cualquier género de industria, comercio o trabajo que sea útil y honesto; la justa retribución para la prestación de servicios y la imposibilidad de celebrar un contrato que implicara la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad por causa del trabajo.

En la declaración de derechos del Congreso Constituyente de 1857, de sentido individualista y liberal se tuvieron importantes disposiciones relativas al trabajo; los artículos 4o y 5o que establecieron las libertades de profesión, industria y trabajo, el principio de que "nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin una justa retribución y sin su pleno consentimiento." - "Dentro de un marco de ideas individualistas, defensoras de la propiedad privada y un sistema económico liberal, fue imposible el reconocimiento del derecho del trabajo por parte del Congreso Constituyente." (5)

El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución por el Congreso y por el Presidente Comonfort. De manera poco más que sutil establece garantías ya contenidas en proyectos y disposiciones anteriores. "El artículo 4o faculta al individuo a abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos." (6)

De igual forma el artículo 85 del mencionado ordenamiento legal enumera las facultades y obligaciones del Presidente de la República, señalando: "... II.- Nombrar y remover libremente a los -

(5) Dávalos José. Derecho del Trabajo I. Porrúa. México. 1985. p.57.

(6) Tena Ramírez Felipe. Op. cit. p.157.

secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes." (7)

En el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865, decretado por el Emperador de México, Maximiliano, en su título - - XVII "De la posesión de los empleos y funciones públicas", se establece que los funcionarios públicos y demás empleados tomarán posesión de sus cargos compareciendo ante la autoridad que deba dárseles conforme a la ley haciendo un juramento, pronunciando la autoridad, la posesión formal de dicho empleo. Entre otras cosas, este cuerpo legislativo prohibió los trabajos gratuitos y forzados, así como que nadie puede obligar sus servicios sino temporalmente y ordenó que padres o tutores debían autorizar el trabajo de los menores.

"No fue sino hasta la legislación del primer Código Civil (1870), cuando se reconoció en la exposición de motivos que sería un atentado a la dignidad humana, llamar alquiler a la prestación de servicios personales, razón por la cual en ese mismo año se separó el trabajo del arrendamiento, pero quedando sin embargo los contratos de trabajo y obra juntos todavía." (8)

"En 1885, un decreto de gobierno reglamenta minuciosamente la expedición de despacho y nombramientos de empleados públicos. En el mismo año se expiden diversas circulares sobre descuentos de sueldos, licencias, impuestos sobre sueldos, registro de nombramientos. Se excluye de la contribución sobre sueldos a los viáticos de

(7) Acosta Romero Miguel. Op. Cit. p. 671

(8) Mora Rocha José Manuel. Elementos Prácticos del Derecho del Trabajo Burocrático. Méndez Cervantes. México. 1986. p.4.

los funcionarios federales, pero se grava el medio sueldo que se dá en casos de enfermedad." (9)

Desde el inicio de la Revolución en 1910 se dió una importancia preponderante al campesino y a la repartición de la tierra, por lo que el trabajo remunerado quedó relegado a un segundo término, dada la existencia de los 9 millones de habitantes del campo -- frente a los 3 millones de la población urbana. Al dejar Huerta el poder, en 1914 se decretó en Aguascalientes la jornada de 9 horas -- prohibiéndose además a los patrones disminuir los salarios y se -- otorgaba un día de descanso a la semana, en ese mismo año en Tabasco y Jalisco también se expidieron disposiciones de trabajo que encuadran el salario mínimo y el trabajo para menores.

"Fué en Veracruz donde surgió la primera Ley del Trabajo que iba a regir en ese Estado, expedida el 19 de octubre de 1914 -- por el General Cándido Aguilar y un año después Yucatán expide su -- Ley del Trabajo consignando igualmente los principales derechos de los trabajadores, por su parte la Federación se encontraba trabajando en proyectos como el de Zumarán de 1915 y para el 29 de enero -- de ese mismo año Venustiano Carranza había expedido una ley para regir las relaciones obrero-patronales, subrayando que esta legislación fue dada al margen de la Constitución hasta entonces vigente -- (1857), y por la cual Carranza se había insurreccionado contra -- Huerta, toda vez que entre otras cosas pedía la restauración del -- orden constitucional." (10)

"En el periodo de gobierno del General Díaz, quien se perpetuó en el poder durante 34 años, se expidieron códigos, pero no --

(9) Acosta Romero Miguel. Op. cit. p.671.

(10) Mora Rocha José Manuel. Op. cit. pp. 15 y 16.

fue propicio para el estudio de esta materia, en primer lugar porque no había sido suficientemente explorada en Europa, de donde por entonces, recibía la luz nuestra Patria en todo lo relativo al derecho." (11)

Desde el año de 1914 se inició un fuerte movimiento en -- busca de una legislación obrera, misma que correspondió a los hombres que militaban al lado de Venustiano Carranza. La obra original y propia de la asamblea de Querétaro consistió en las novedades que introdujo en las materias obrera y agraria, las cuales eran bastantes por sí solas para convertir el proyecto de reformas del primer mandatario en una nueva Constitución, por ya considerarse obsoleta su antecesora de 1857. En las adiciones de 1914 al Plan de -- Guadalupe, Carranza había planteado la reforma social y en las leyes que a continuación expidió en Veracruz había abordado su ejecución. La asamblea se manifestó inconforme con dejar a las leyes -- secundarias la resolución del problema social, pues consideró necesario fijarla en la Ley Suprema a pesar del criterio hasta entonces respetado de que materias de esta índole no correspondían a la -- Constitución. "Las disposiciones sobre trabajo se encuentran contenidas no sólo en el artículo 123, sino además, en los artículos 4o. y 5o constitucionales; y a estos tres artículos hay que agregar el 13 transitorio que encierra importante prevención." (12)

Los constituyentes de Querétaro tuvieron un espíritu altamente visionario, en virtud de las disposiciones que consagraron en la Constitución de 1917, estableciendo un mínimo de garantías constitucionales en favor de la clase trabajadora, y adelantándose en -- aproximadamente dos años a la Constitución Alemana de Weimar, - - -

(11) Mendieta y Núñez Lucio. Op. cit. p. 150.

(12) De la Cueva Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. 7a.- Ed. Porrúa. México. 1963. p. 121.

sentando las bases de la derrota del individualismo y liberalismo.- La idea de hacer del derecho del trabajo un mínimo de garantías en beneficio de la clase económicamente más débil y la de incorporar esas garantías en la Constitución para protegerlas contra cualquier política del legislador ordinario--que anteriormente ya había expedido leyes sobre el trabajo-- son propias del Derecho Mexicano, pues es en éste donde por primera vez se consignaron.

De lo anteriormente vertido se desprende que los trabajadores vieron por fin cristalizados sus anhelos no solamente en una legislación ordinaria común sino dentro de un ámbito constitucional al considerarse el artículo 123 en el título VI que se denomina -- "Del Trabajo y de la Previsión Social" y refiriéndose a ese núcleo de la sociedad que presta un servicio a otro a cambio de un salario o remuneración sentándose las bases para una legislación laboral -- completa en esa Constitución que fuera promulgada el 5 de febrero de 1917.

El artículo 4o original reproduce prácticamente lo dispuesto por su semejante incluido en la Constitución de 1857 consagrando garantías tales como el derecho del hombre para dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícito, libertad que sólo podrá vedarse en virtud de mandato judicial cuando se ataquen derechos de terceros o por resolución gubernativa cuando se afecten los de la sociedad. Reformado este artículo 4o el 27 de diciembre de 1974, pasó a formar parte del 5o como actualmente aparece en nuestra Constitución vigente.

De igual manera en el artículo 5o enviado por Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de 1916 se reproduce en términos generales su homólogo de 1857 que disponía que nadie podía ser obligado a prestar servicios sin la justa retribución y sin su pleno --

consentimiento. "El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre" - (13) y como novedad consigna que el contrato de trabajo sólo obliga rá a prestar el servicio convenido por un período que no exceda de un año y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia de cualquiera de los derechos políticos y civiles. Este artículo reformado en el año de 1974, incluye además de lo dispuesto en el 4o original de 1917, lo relativo a los servicios públicos que serán obligatorios, la renuncia de derechos y la responsabilidad civil en que incurre un trabajador que no cumple su contrato.

El artículo 123 no define la relación individual de trabajo, concretándose a una enumeración enunciativa que comprende a los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, fijando el marco normativo en que se va a desarrollar la relación jurídica de trabajo, la jornada extraordinaria, los días de descanso, las reglas correspondientes a la institución del salario mínimo y del salario en general, su protección, la participación en las utilidades por parte del trabajador, la protección a las mujeres y a los menores de edad, consignando las bases para el despido justificado de los trabajadores; protege a los mexicanos que son contratados; preservar en el extranjero, ampara los derechos fundamentales como son el de asociación profesional, contrato colectivo de trabajo, huelga y paro; respecto de la previsión social cubre lo relativo a riesgos profesionales, prevención de accidentes, higiene y seguridad, seguro social, casas para obreros, servicios públicos y medidas contra la embriaguez y el juego, dando de esta manera protección jurídica no sólo al trabajador como individuo sino en su ámbito familiar. -- Este artículo novedoso creó dos autoridades ante las cuales deberán

(13) Briceño Ruiz Alberto. Derecho Individual del Trabajo. HARLA. - México. 1985. p. 84.

dirimirse las controversias que se susciten entre los trabajadores y los patrones, siendo éstas las Juntas de Conciliación y Arbitraje y las Comisiones Especiales para la fijación del salario mínimo y la participación en las utilidades.

En su obra "La Constitución Mexicana de 1917", el Doctor-Jorge Carpizo opina que entre las ideas más importantes de la exposición de motivos para el Título VI de la Constitución antes mencionada, se encuentra la de que el Estado tiene derecho para intervenir como fuerza reguladora en la relación obrero-patronal para asegurar al trabajador un mínimo de condiciones que le permitan llevar una vida digna.

En nuestra Carta Magna se introdujeron una serie de modalidades en cuanto a las relaciones habidas entre el Estado y sus servidores reconociendo la facultad discrecional que tiene el Presidente de la República para designar a sus más cercanos colaboradores y a los altos funcionarios de la Federación, conforme lo dispone el artículo 89 fracciones II, III, IV y V que señalan: Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, remover a los - agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las Leyes; nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado; nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del - Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales y los empleados superiores de hacienda; nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes.

Por otro lado el Constituyente de 1916 se negó a otorgar al Congreso de la Unión en forma exclusiva la facultad de legislar sobre el trabajo y la hizo extensiva a las legislaturas de los Estados, con base en "la convicción de que contrariaba el sistema federal y el convencimiento de que las necesidades de las entidades federativas eran diversas y requerían una reglamentación diferente." (14)

El artículo 123 Constitucional es el paso de más trascendencia dado por el país para satisfacer las demandas de la clase trabajadora. "Es el amparo jurídico de los trabajadores para luchar como clase frente y contra los patrones." (15)

La parte preambular del artículo 123 menciona que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo, quedando en esta virtud las legislaturas locales facultadas para expedir leyes de trabajo a partir de 1917. Como consecuencia de la facultad antes referida en los Estados se presentaron una gran cantidad de leyes que trataban distinto a los trabajadores de cada entidad de la República, como la ley expedida en Veracruz de 1918 que fue la primera que reguló la materia laboral, no sólo en la República sino en el Continente.

(14) De la Cueva Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. 9a Ed. Porrúa. México. 1984. p. 50.

(15) Dávalos José. "Necesidad de Reformar el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional para Incluir en él a los trabajadores de los Gobiernos Estatales y Municipales". Revista Facultad de Derecho de México. Tomo XXV No. 97 y 98. UNAM. Enero -- Junio. 1975. p. 61.

Esta Ley de Veracruz de 1918 no incluyó a los trabajado-- res al Servicio del Estado y por tanto se les excluyó de los benefi-- cios que proporcionaba a los trabajadores de las empresas privadas. situación que se repitió en las leyes locales que se expedieron con posterioridad lo que implicaba "la negación del pensamiento democrá-- tico de la igualdad de derechos y beneficios." (16)

Por esa razón en 1929, durante el régimen presidencial -- del Lic. Emilio Portes Gil, se publicaron en el Diario Oficial del 6 de septiembre de ese mismo año las reformas constitucionales a la fracción X del artículo 73 y al encabezado del artículo 123.

La reforma a la fracción X del artículo 73 fue en el sentido de establecer una jurisdicción federal laboral en las ramas de ferrocarriles, industria textil, industria minera, etc. El otro -- precepto constitucional citado quedó de este modo: Artículo 123. -- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, de-- berá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán el trabajo-- de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de -- una manera general, todo contrato de trabajo. Lo cual es sumamente importante porque se estableció que la legislación laboral sería -- unitaria, ya no tendrían la facultad de legislar las entidades fede-- rativas, lo que se tradujo en la necesidad de expedir la Ley Fede-- ral del Trabajo.

El artículo 14 transitorio de la Ley Federal del Trabajo-- de 1931 dispuso que se derogaban todas las leyes y decretos expedi-- dos con anterioridad por las legislaturas de los Estados en materia de trabajo, y los expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto -- se opusieran a dicha ley.

(16) De la Cueva Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. - -
Op. cit. p. 53

El párrafo primero del artículo 123 de nuestra Constitución Federal previó que hasta en tanto no se expidiera una ley reglamentaria por el Congreso de la Unión, deberían observarse las disposiciones contenidas en los capítulos I, II, V y parte relativa del III, del Título XIII, del Libro Tercero del Código Civil para el Distrito Federal que estaba vigente a partir del 10. de junio de 1884, respecto de los contratos de servicio doméstico, el servicio por jornal y el servicio a precio alzado, en el que el operario sólo ponía su trabajo y el contrato de aprendizaje, siempre y cuando no estuviera en pugna o contradicción con aquellas bases establecidas por el artículo 123 constitucional y lo dispuesto además en los artículos 4o y 5o del mencionado Código Fundamental. Tal disposición la reproduce el Código Civil publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de agosto de 1928, que entró en vigor a partir del 1o de octubre de 1932; durante ese lapso es clara la influencia civilista en relación con el contrato de trabajo.

Fue hasta el año de 1929 que con motivo de la modificación al artículo 123 en su primer párrafo y el artículo 73 fracción X, que se tomó la decisión unánime de que existiera una sola Legislación del Trabajo frente a la cantidad de leyes laborales expedida por cada uno de los Estados, ley que debería ser expedida por el Congreso de la Unión, siendo su aplicación competencia exclusiva de las autoridades federales y de las locales en los términos establecidos por la misma reforma, es así como se estuvo en la posibilidad de dar al Estado Mexicano una Ley Federal del Trabajo.

Para noviembre de 1928 se hizo el estudio de un proyecto de Código Federal del Trabajo, lo que constituye propiamente el antecedente de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

Correspondió al entonces Presidente Emilio Portes Gil - -

enviar al Congreso de la Unión una iniciativa de ley que contenía un proyecto de Código Federal del Trabajo, con el que no simpatizaba el movimiento obrero de esa época, lo que impidió las labores -- del Congreso de la Unión. Este proyecto en su artículo 3o establecía que estarían sujetos a sus disposiciones todos los trabajadores y patrones inclusive el Estado (La Nación, los Estados y los Municipios), cuando tengan el carácter de patrón. Considerándose que el Estado asume ese carácter cuando tiene a su cargo empresas o servicios que pueden ser desempeñados por particulares, sin embargo, no fue aceptado este artículo en virtud de que si bien era cierto que los trabajadores del Estado se encontraban colocados en idénticas - condiciones a los trabajadores en general, al otorgarles todos los derechos que establecía el artículo 123 constitucional, podría -- traer como consecuencia la paralización de las actividades públicas del Estado.

En la Ley Federal del Trabajo de 1931, el artículo 2o estableció que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del Servicio Civil que se expidieran, de lo que se desprende que los burócratas de la Federación, de los Estados y de los Municipios quedaron desamparados, en virtud de que se omitió determinar que órgano legislativo sería el facultado para expedir - esas leyes del servicio civil y quedó por entonces la idea de que - las relaciones entre el Estado y sus trabajadores estaban encuadradas en el ámbito del derecho administrativo, ya que se consideraba inadmisibles la concepción de un Estado patrón, de tipo empresarial, pues se argumenta que en tal relación imperaba el interés público - sin ningún afán de lucro, que la distinguía de la relación laboral entre una empresa y sus trabajadores, donde es característico el -- fin de lucro.

Esta ley fue abrogada por la Ley Federal del Trabajo -

publicada en el Diario Oficial el 1o de abril de 1970, misma que entró en vigor el 1o de mayo del mismo año, habiendo sufrido una serie de reformas importantes de carácter procesal publicadas el 30 de diciembre de 1979 y que entraron en vigor el 1o de mayo de 1980.

Cabe señalar que para el año de 1931 en que se dió la primera Ley Federal del Trabajo aún no se contaba con una legislación de carácter burocrático.

II.- EL ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES
AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION -
DE 1938 Y LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJA-
DORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE 1963.

Nuestra Ley Suprema de 1917, en su texto original no previó la regulación de las relaciones de trabajo habidas entre el Estado y sus servidores, por lo que no gozaban del beneficio de normas legales que garantizaran su estabilidad en el empleo, ni sus condiciones de trabajo y su antigüedad. "Únicamente se invocaba -- como disposición aplicable a la clase burocrática y como protección de sus derechos, la garantía individual consignada en el artículo 5o constitucional, en el sentido de que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. Esto es, nadie está obligado a prestar servicios, incluyendo al Estado, sin que exista el enlace consensual de voluntades y una justa retribución." (17)

Más grave era aún la situación en la que se encontraban los servidores del Estado, toda vez que en el artículo 89 Constitu-

(17) Olivera Toro Jorge. Manual de Derecho Administrativo, 4a. Ed - Porrúa. México. 1976. p. 346.

cional fracción II. se establece entre las facultades del Presidente de la República la de nombrar y remover a los altos funcionarios de la Federación y a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes, lo que dejaba en estado de indefensión a los trabajadores del Estado frente a las remociones arbitrarias de que eran objeto por parte de sus superiores jerárquicos. Y la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación expresó en varias ejecutorias que los empleados públicos no están ligados con el Estado por un contrato de trabajo y, por tanto, no gozan de las prerrogativas del artículo 123 de la Constitución.

La Ley Federal del Trabajo de 1931 no incluía a los trabajadores al Servicio del Estado, pues dispuso que las relaciones existentes entre el Estado y los funcionarios y empleados a su servicio, debían regirse por leyes del Servicio Civil, argumentándose como razón para la exclusión a la que hacemos referencia que el artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria tienden a buscar el equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen.

En el año de 1942 se reformó la fracción X del artículo 73 para crear a nivel constitucional, una jurisdicción Federal Laboral, estableciendo en su último párrafo: "...y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución." "Ese mismo año se adicionó al artículo 123 la fracción --XXXI, que señala los casos en que la aplicación de las leyes de trabajo corresponde, por excepción, a las autoridades federales, ya -- que la competencia de origen se entiende reservada a los Estados."(18)

(18) Dávalos José. Op. cit. p. 63.

En el proyecto que el Presidente Portes Gil presentó para la Ley Federal del Trabajo de 1931, destaca por su importancia el artículo 3o, que establecía que estarán sujetos a las disposiciones de dicho código todos los trabajadores y patrones, inclusive el Estado (La Nación, los Estados y los Municipios), cuando tenga el carácter de patrón, considerándose que el Estado asume ese carácter cuando tiene a su cargo empresas o servicios que pueden ser desempeñados por particulares.

En México, el Gobierno Federal ha sido el empleador más importante. La complejidad, la extensión de la actividad gubernamental y los servicios públicos mantienen una permanente demanda de trabajadores, de todos los niveles y especialidades. Y, como en cualquier país en el nuestro ha sido pretensión de la burocracia lograr una situación estable y obtener la seguridad y permanencia en su trabajo, alejada de los naturales cambios administrativos y políticos de todo género.

Fue hasta 1934 cuando por vez primera se reglamentaron las condiciones de los trabajadores al Servicio del Estado, emitiéndose un acuerdo presidencial que establecía el Servicio Civil por tiempo determinado, que se publicó con el nombre de "Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil", estableciendo entre otros, los derechos de percepción de salarios, ascensos, días de descanso, vacaciones y una medida transitoria que consistió en un servicio civil por tiempo determinado. La vigencia de este acuerdo fue muy corta, en virtud de su inconstitucionalidad, ya que "La Constitución previene la existencia de una Ley y no de una disposición reglamentaria." (19)

(19) Olivera Toro Jorge. Op. cit. p. 341.

El movimiento organizado de los burócratas para preservar sus derechos culminó con el estatuto de 1938. Por lo que la iniciativa del Presidente Lázaro Cárdenas, al Congreso de la Unión propició el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, expedido para proteger los derechos de los trabajadores al Servicio del Estado, incluyendo entre otras normas, las que otorgan los derechos de asociación profesional y huelga, clasificando a los trabajadores federales en dos grupos, de base y de confianza, - sus derechos y obligaciones, existiendo en el mismo estatuto un - apartado dedicado a los riesgos profesionales y enfermedades profesionales, de las prescripciones y del Tribunal de Arbitraje para dirimir las controversias habidas entre el Estado y sus servidores.

Este Estatuto reconoció una serie de derechos que hasta entonces sólo se habían manejado a nivel doctrinal o en diversos -- ordenamientos en forma por demás aislada. Entre esos derechos se encuentran los que reconocen la calidad de asalariados de los burócratas, la protección de la estabilidad, a través de las restricciones a las facultades del Ejecutivo para nombrar y remover a sus trabajadores, la fijación del derecho de antigüedad y los que mencionamos en el párrafo anterior.

En 1941 se publicó en el Diario Oficial del 17 de abril - de ese año, un nuevo estatuto promulgado por el Presidente Manuel - Avila Camacho, el cual derogaba al anterior Estatuto de 1938. Este nuevo cuerpo normativo fue el primero que de manera unificada y sistemática estableció el funcionamiento del Tribunal de Arbitraje y el procedimiento a seguir ante el mismo. En su artículo 5o señaló que "esta Ley sólo regirá las relaciones entre los Poderes de la -- Unión y los trabajadores de base; los empleados de confianza no que dan comprendidos en ella..." Siendo reformado en 1947, sin alterar lo relativo a los trabajadores de confianza.

Los trabajadores federales no conformes con haber incluido lo relativo a su relación de trabajo con el Estado en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, siguieron presionando a fin de que se plasmara a nivel constitucional los derechos y obligaciones que le correspondían en razón de su clase.

Fue a instancia del Presidente Adolfo López Mateos que -- las aspiraciones de los burócratas se vieron satisfechas, toda vez que considerando improrrogable dotar a los trabajadores al servicio del Estado de un marco jurídico ubicado en el texto mismo de la -- Constitución, presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de -- adiciones al artículo 123 constitucional, que una vez discutida y -- aprobada se publicó en el Diario Oficial de 5 de diciembre de 1960. La inclusión de esta reforma y adición del apartado "B" del artículo 123 constitucional es la fase culminatoria de este proceso evolutivo en pro de una legislación del trabajo burocrático.

En la exposición de motivos de la adición del apartado -- "B" en el artículo 123 constitucional se dijo que los trabajadores -- al servicio del Estado por diversas circunstancias no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 consigna -- para los demás trabajadores.

Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, pues to que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones -- colaboradoras en el ejercicio de la función pública.

"Cuando el Estado obre como poder público, sus servidores

no están ligados a él por actos contractuales, pues en estos casos no tiene el carácter de patrono ni constituye un factor de la vida-económica que se pueda asimilar al factor capital en relación con el factor trabajo. En cambio sí puede considerarse al Estado como patrono en todas aquellas actividades de orden económico en que participa en la producción y que no constituyen ejercicio del poder -- público ni medios indispensables para este ejercicio." (20)

"Como consecuencia de la reforma, el texto original del - 123 se convirtió en el apartado "A"; por lo que se refiere a los -- obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y, de una manera general, a todo contrato de trabajo. El apartado "B" con sus -- catorce fracciones se refiere a los empleados de los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y los Territorios Federales y sus trabajadores." (21)

La reforma de 21 de octubre de 1960, publicada en el Diario Oficial el 5 de diciembre del mismo año, da las bases sobre las cuales se regula el servicio entre los Poderes de la Unión y sus -- trabajadores, señalando principios como la duración de la jornada, el séptimo día, las vacaciones, la estabilidad y la protección al salario, las bases para las promociones y ascensos, las garantías -- en cuanto a la separación injustificada, reconoce el derecho de asociación, sienta las bases para la seguridad social de esa clase de trabajadores, establece el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelve el problema de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, y otorga a los trabajadores de confianza, las medidas de seguridad social y las medidas de protección al salario.

(20) De la Cueva Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo - - Op. cit., p. 625.

(21) Dávalos José. Op. cit. p. 65.

En sus distintas fracciones el nuevo apartado del artículo 123, estableció en favor de los burócratas los derechos mínimos y las bases de previsión social que en términos generales los igualaron con otros trabajadores. Subsisten algunas diferencias como es el caso del derecho de huelga, limitado sólo a proteger a los -- trabajadores del incumplimiento generalizado y sistematizado de sus derechos.

"Después de veinticuatro años de vigencia del texto Constitucional, podemos afirmar que en su gran mayoría ha sido respetado y sus principios conforman la prestación de los servidores públicos. La evolución del movimiento obrero ha dejado atrás a los servidores del Estado. Es conveniente que éstos participaran en las políticas de remuneración y que existiera, de acuerdo con la inestable época económica en que vivimos un mecanismo periódico para mejorar los ingresos de los burócratas." (22)

El 28 de diciembre de 1963 se publicó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, iniciando su vigencia al día siguiente de su publicación. En términos generales "sigue los lineamientos del primer estatuto mejorándolo en su técnica legislativa, sin embargo no se protegen debidamente los derechos de la burocracia y la ejecución de los laudos es ineficaz, pues las multas a los Titulares..." (23) no constituyen verdaderas medidas de apremio.

Esta nueva Ley, en su artículo 4o divide a los trabajadores en dos grupos: De base y de confianza, asimismo contempla no sólo las relaciones laborales habidas entre los Poderes de la Unión

(22) Cavazos Flores Baltasar. El Artículo 123 Constitucional y su Proyección en Latinoamérica. Edit. Jus, S.A. México. 1976. p. 227.

(23) Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo 4a. Ed. - - - Porrúa México. 1977. p. 189.

y sus servidores, sino también las del Gobierno del Distrito Federal (DDF) y de algunos organismos descentralizados. Igualmente decreta los derechos y obligaciones de los trabajadores y los titulares, derechos escalafonarios, sindicatos y condiciones generales de trabajo, riesgos profesionales y enfermedades no profesionales, - - prescripción de las acciones que nacen de esta ley, así como el establecimiento de un órgano laboral jurisdiccional denominado Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y los tipos de procedimientos a seguir ante el mismo ya sean individuales, colectivos o sindicales, medios de apremio, la ejecución de los laudos; dedicándose el título noveno a los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus trabajadores, los cuales serán resueltos en única -- instancia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y las correcciones disciplinarias y sanciones aplicables a las faltas cometidas por los particulares que faltan al respeto debido durante las actuaciones del Tribunal y a los empleados del mismo.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reconoce a los servidores públicos tres instituciones que son con--quistas de la burocracia, como son los derechos escalafonarios, la sindicación y la huelga, derechos que son de particular importancia, toda vez que el sector laboral burocrático constituye un grupo de - mucha fuerza por la cantidad de sus agremiados que requiere aten--ción y prestaciones un tanto cuanto similares a las que reciben los trabajadores que prestan sus servicios para empresas particulares, - con las restricciones correspondientes, en virtud de la función pública que desarrollan, misma que explicamos ya en párrafos anteriores.

CAPITULO SEGUNDO

LA FACULTAD DE LOS TITULARES PARA HOMBRAR A LOS
TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

I. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

El Estado como organización jurídico-política tiene entre sus elementos uno llamado poder público, que es único, pero por razones de su ejercicio y para mejor funcionamiento, tradicionalmente se le ha dividido en poder ejecutivo, legislativo y judicial; dichos poderes se encuentran equilibrados lo que permite que el poder del Estado avance hacia una verdadera democracia. Montesquieu, ya con anterioridad, en su obra "El Espíritu de las Leyes" establece la conveniencia de la separación de poderes que equilibraran la gran fuerza del Rey, y que esos poderes, bien podrían ser el legislativo y el judicial.

En realidad no debe hablarse de una división tajante de poderes, más bien de colaboración, coordinación entre ellos, toda vez que únicamente existe una actividad, la del Estado, la que por razones de trabajo ha requerido su división en distintos poderes, sin que necesariamente ésto signifique fuerzas y contrapesos de unos y otros, es más, de darse esta situación automáticamente se paralizaría la acción del Estado.

Pese a lo anterior, el Ejecutivo guarda cierta preponderancia respecto de los otros dos poderes, no sólo en cuanto a la cuestión económica, sino en lo que se refiere a la facultad de nombramiento y respecto de la cantidad de personal que depende de dicho poder, es evidente que supera por mucho a los demás poderes.

El Poder Ejecutivo se identifica con la Administración Pública Federal siendo una organización especial que se dedica a la satisfacción de los intereses colectivos. No tiene una personalidad propia sólo constituye uno de los conductos por los cuales se

manifiesta la personalidad misma del Estado.

La función administrativa requiere por un lado la creación de órganos administrativos y por otra impone la existencia de personas físicas que manifiestan su voluntad, las cuales se constituyen en Titulares de los Organos Administrativos asumiendo las facultades inherentes a cada uno de ellos.

El acto administrativo en su carácter de acto jurídico -- exige ser realizado por quien tiene aptitud legal. es decir, tratándose de los actos del poder público es necesaria la competencia del órgano que los ejecuta.

Esta competencia en derecho administrativo se asemeja a la capacidad en derecho privado. "constituye la medida de las facultades que corresponden a cada uno de los órganos de la administración." (24)

La legislación mexicana sanciona la Teoría sobre el origen legal de la competencia, considerando que no es potestativa de quien la ejerce sino que requiere su previa consignación en el texto legal, de esta manera su cumplimiento se vuelve obligatorio en tanto el Estado deba cumplir las atribuciones que tiene encomendadas, siempre limitándose su ejercicio en los términos que la misma Ley establezca, pudiendo ésta ser emanada tanto del Poder Legislativo, como en el sentido material del Poder Ejecutivo por medio de -- reglamentos.

A) LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA.

El Poder Ejecutivo para su eficaz funcionamiento requiere

(24) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. 15a. Ed. Porrúa. México. - 1973. p. 276.

organizarse en forma centralizada o descentralizada, a fin de llevar a cabo de la mejor manera la consecución de sus objetivos. Dicha organización obedece a los vínculos jurídicos que existen entre los órganos que integran la administración pública federal. Por --centralización se entiende la "forma de organización administrativa en la cual las unidades y órganos de la administración pública se ordenan y acomodan bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones del mando, la acción y la ejecución." (25)

El Poder Ejecutivo en México, se organiza principalmente en forma centralizada. Este sistema implica dos elementos: el Titular del poder y el conjunto de órganos que le están subordinados. --Constitucionalmente el titular de la soberanía es el pueblo, no reconociéndose ningún otro poder por encima de éste y estando organizado nuestro país en una República representativa, resulta que el titular del poder Ejecutivo, al actuar dentro de la esfera de competencia que la misma Constitución le señala"... está representando --al pueblo en el ejercicio de su soberanía. Constituye por lo mismo, un representante del Estado". (26)

Como autoridad administrativa el Presidente de la República personaliza al Jefe de la Administración Pública Federal, mismo que concentra en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerarquía necesarios para mantener la unidad en la Administración.

El sistema adoptado por nuestra Constitución acepta la --inclusión de los Secretarios de Estado asociándolos al ejercicio de las facultades del Presidente de la República; se establece como requisito indispensable para la validez de los decretos y órdenes del

(25) Acosta Romero Miguel. Op. cit. p.66

(26) Fraga Gabino. Op. cit. p. 175.

Presidente el que éstos sean firmados o refrendados, sin cuyo requisito no serán obedecidos, esta institución del refrendo en cierta manera constituye una limitación material a la voluntad del ejecutivo, además de que es la base de la responsabilidad ministerial.

Al lado de los Secretarios, la Constitución previene el establecimiento de Departamentos Administrativos, que corresponden realmente al tipo de Gobierno Presidencial puro, pues sus jefes no están asociados como dichos Secretarios al ejercicio de las funciones del Poder Ejecutivo, sino que son simples auxiliares de él.

Como se dijo en párrafos anteriores, lo que caracteriza al régimen centralizado es la relación jerárquica que trae como consecuencia la agrupación de los órganos centralizados y la dependencia de los inferiores respecto de los superiores.

B) LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL DESCENTRALIZADA.

En otro orden de ideas, tenemos que la descentralización administrativa existe "cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público" - (27). Esto significa el relajamiento de los vínculos que existen en las relaciones de la autoridad central y del organismo descentralizado, no dejando de existir facultades de parte de las autoridades centrales que son indispensables para conservar la unidad del poder.

En el régimen de descentralización, los funcionarios y --

(27) Acosta Romero Miguel. Op. cit. p. 180.

empleados que lo integran gozan de autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos de nombramiento, mando, decisión, etc. Respecto de la facultad de nombramiento en el régimen de descentralización "en algunas ocasiones se encuentra limitada y en otras se halla suprimida y sustituida por el sistema de elección".- (28) "Descentralizar no es independizar, sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central - limitadas facultades de vigilancia y control". (29)

II. REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL.
LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL.

La Constitución es el instrumento jurídico mediante el cual se precisa la actividad del Estado y se organizan las funciones tanto políticas como administrativas, cumpliéndose así los fines públicos.

Los artículos que integran el Capítulo I del Título Segundo de la Constitución Federal establecen que el pueblo tiene como atributo esencial la soberanía, constituyendo en principio su único sujeto o dueño, pero en atención a circunstancias de orden práctico, no puede desempeñarla por sí mismo, por lo que delega su ejercicio en órganos por él creados expresamente en la Carta Fundamental, los cuales llevan a cabo el poder soberano popular en forma derivada. Es en estos preceptos constitucionales que se encuentra el fundamento, la tesis verdadera sobre el Estado Federal Mexicano, la teoría de la descentralización política, la autonomía de los

(28) Fraga Gabino. *Op. cit.* p. 203.

(29) Serra Rojas Andrés. *Derecho Administrativo* Tomo I. 9a. Ed. -- Porrúa. México. 1979. p. 473.

Estados, la supremacía de la Constitución sobre los órdenes federal y local, y el sistema representativo.

Por otro lado, el artículo 49 de nuestra Carta Máxima dice: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo Ejecutivo y Judicial", este artículo consagra lo que ya conocemos como el principio de la división de poderes que "no es sino la forma elástica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio de la libertad". (30)

Además del artículo que antecede, el 80 del texto constitucional establece las bases legales para la existencia del Poder Ejecutivo, dicho precepto consigna el depósito del Supremo Poder -- Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" y siendo éste un poder unipersonal, desde los Secretarios de Estado, hasta los empleados de base, no forman parte del poder Ejecutivo, sino del aparato administrativo que lo auxilia, por ello sólo pueden ejercer una autoridad delegada conforme a lo que autoricen las leyes y lo que disponga el Presidente de acuerdo a ellas.

En el artículo 90 de nuestra Ley Suprema se establecen -- los regímenes de la Administración Pública Federal, siendo éstos el centralizado y el paraestatal que funcionan en términos de la ley -- Orgánica de la Administración Pública Federal expedida por el Congreso, la que distribuye los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y define la creación de las entidades -- paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

(30) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada por J. Jesús Orozco Henríquez. Rectoría e Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1985. p. 128.

Esta Ley Orgánica de la Administración Pública Federal -- además de establecer las bases para la organización de las entidades que conforman el Ejecutivo Federal, enumera las dependencias de gobierno que integran la administración pública federal centralizada y descentralizada. Además establece el auxilio al poder ejecutivo por parte de las entidades paraestatales y la conducción de las actividades en forma programada de la administración pública, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el ejecutivo federal.

III. LA RELACION JURIDICA DE TRABAJO.

La relación de trabajo es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dió origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un est tuto objetivo, integrado por los principios Institucionales y normas de la Declaración de Derechos Sociales, de la Ley del Trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y con tratos-ley y de sus normas supletorias.

"El concepto de relación individual de trabajo incluye el término subordinación para distinguir las relaciones regidas por el derecho del trabajo, de las que se encuentran reguladas por otros ordenamientos jurídicos. Por subordinación se entiende, de una manera general, la relación jurídica que se crea entre el trabajador y el patrono, en virtud de la cual está obligado el primero, en la prestación de sus servicios, a cumplir con sus obligaciones y las instrucciones dadas por el segundo para el mejor desarrollo de las actividades de la empresa". (31)

(31) De la Cueva Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op.cit. pp. 202, 203.

Existe en materia laboral la presunción de la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe, siendo que una persona por el sólo hecho de que preste un servicio personal, aún cuando no haya propiamente un contrato, por encima de la voluntad de las partes se encuentra protegido por las normas que lo favorecen, de manera que es la Ley la que suple la voluntad de las partes para colocarlas en un plano de igualdad.

Entre los elementos que conforman una relación de trabajo, tenemos que necesariamente deben existir dos personas, una de las cuales tiene el carácter de trabajador y la otra de patrono, además se requiere de la prestación de un trabajo o servicio de índole personal, así como la subordinación y la retribución que debe pagar el patrono al trabajador por su trabajo, llamado salario.

De no existir el primero o el segundo de los elementos a enumerados, es decir la presencia de un trabajador, un patrono, y la prestación de un trabajo, no puede darse la relación laboral.

El Maestro José Dávalos considera que los elementos de la relación de trabajo son de dos tipos, a saber: subjetivos que vienen siendo el trabajador y el patrón y objetivos consistentes en la prestación de un trabajo personal subordinado y el pago de un salario.

La primera adopción formal de la relación de trabajo aparece en materia burocrática desde la adición del apartado "B" en el artículo 123 Constitucional y al entrar en vigor su Ley Reglamentaria, ya no se hizo referencia al contrato como la figura jurídica base para la prestación del trabajo y en cambio el artículo 2o. con signó expresamente la teoría de la relación de trabajo: "para los -

efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende -- establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio".

Aún cuando este criterio se halló sostenido en la Ley Laboral de 1931, posteriormente la Cuarta Sala de la Corte sostuvo -- que para la existencia de la relación jurídica de trabajo, es "in-- dispensable que se haya expedido al interesado "nombramiento" o que figure en las listas de raya como trabajador eventual, además de -- que todo empleo de esta índole está sujeto al Presupuesto de Egre-- sos correspondiente".

A) EL CONTENIDO DE LA RELACION DE TRABAJO EN
MATERIA BUROCRATICA.

La relación de trabajo está formada por el conjunto de de rechos y obligaciones que derivan para el Estado y sus servidores, - del hecho de la prestación del servicio legalmente autorizado me- - diante nombramiento, elección, inclusión en la lista de raya, por - tiempo limitado o por obra determinada..

"La relación de trabajo implica:

- a) Un acuerdo de voluntades entre el Estado y sus trabajadores.
- b) Un nombramiento hecho por autoridad competente.
- c) La aplicación del Estatuto al Servidor Público.
- d) Los efectos de la relación de trabajo.

(32)

(?) Acosta Romero Miguel. Op. cit. p. 713.

En la Constitución se dan las bases que regirán esa relación, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado desarrolla y define esas bases, estructura al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el procedimiento ante el mismo, la Ley Orgánica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, prevé y organiza lo relativo a la seguridad social, asimismo, se aplican a estas relaciones lo relativo al Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, los reglamentos interiores y las condiciones generales de cada dependencia, acuerdos y decretos del Presidente.

B) EFECTOS DE LA RELACION DE TRABAJO.

Una vez coincidiendo las voluntades libres de vicios del Estado y el Servidor Público, y habiéndose llenado los requisitos legales respectivos (nombramiento, registro, protesta, etc.) se producen efectos principales y secundarios.

Son los efectos principales:

- a) Por parte del trabajador - ponerse a disposición del Estado para que éste utilice los servicios o prestaciones determinados en el nombramiento y en la Ley Burocrática.
- b) Por parte del Estado - Permitir al trabajador que desempeñe el empleo a fin de que pueda obtener las ventajas económicas inherentes, pero además, tiene la facultad de exigirle el desempeño de las funciones a que está obligado o de lo contrario, el trabajador incurre en responsabilidad.

Los efectos que podríamos llamar secundarios consisten en una serie de prestaciones a que se hace acreedor el trabajador por-

el solo hecho de ingresar al servicio del Estado, contenidas en su mayor parte en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la obligación del Estado de -- conceder dichas prestaciones.

C) DEBERES QUE SE DESPRENDEN DE LA RELACION DE SERVICIO.

- 1.- Rendición de protesta al momento de entrar en funciones (fundamento en el 128 Constitucional).
- 2.- Ejercer personalmente los servicios que implique el cargo.
- 3.- Residir en el lugar en donde se han de desempeñar dichos servicios.
- 4.- Observar obediencia jerárquica.
- 5.- Guardar el debido respeto tanto a sus superiores como a sus inferiores y comportarse con el decoro que exige el ejercicio de la función pública.
- 6.- Mantener en secreto los datos, informes y conocimientos relativos a los asuntos cuya tramitación o decisión estén a su cargo.
- 7.- Prestar a la actividad requerida, el cuidado, atención y eficiencia que sea necesaria para la buena marcha de la administración pública.
- 8.- Deber de lealtad a la Nación, no realizar actos que atenten contra la seguridad del País.

IV. TEORIAS QUE TRATAN DE EXPLICAR LA NATURALEZA JURIDICA DEL ACTO POR EL CUAL SE ORIGINA LA PRESTACION DE SERVICIOS AL ESTADO.

Existen diversas teorías que tratan de explicar la naturaleza jurídica de la relación entre el Estado y sus servidores, cuestión ésta muy debatida debido a la peculiaridad de dicha relación - consistente en que una de las partes es el Estado. Dichas teorías se pueden clasificar en:

- A) Teorías de derecho privado.
- B) Teorías de derecho público.
- C) Teorías que la consideran como una rama autónoma.
- D) Teorías que la asimilan al derecho del trabajo.

A) Teorías de Derecho Privado.- También conocidas como civilistas. Intentan explicar la naturaleza del acto por el cual el individuo presta sus servicios al Estado partiendo del tradicional principio en Derecho Civil de que la voluntad de las partes es la ley suprema en los contratos. Se estima que es inadecuado involucrar teorías civilistas para pretender explicar a las instituciones del Derecho Administrativo.

B) Teorías del Derecho Público.- Consideran de Derecho Público el vínculo jurídico que une al Estado y sus servidores, apoyando dicho vínculo en el orden público, la utilidad pública o el interés general del Estado. Entre las principales teorías publicistas tenemos:

- i) Teoría del Acto Unilateral del Estado.
- ii) Teoría del Acto Contractual.

iii) Teoría del Acto Condición.

iv) Teoría del Acto Administrativo.

i) Teoría del Acto Unilateral.- Sostiene que la relación de servicio se regula unilateralmente por el Estado, que no requiere del consentimiento del particular, es decir, la impone obligatoriamente dado que si no fuera así, se podría comprometer la existencia del Estado. Esta teoría es contraria al artículo 50. Constitucional -- que dispone que en cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios el de las armas y los de jurado, así como el de cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta; las funciones electorales y censales y los servicios profesionales de índole social.

ii) Teoría del Acto Contractual.- Rafael Bielsa expresa que "la relación jurídica que existe entre los empleados y la Nación es contractual pues tiene los caracteres esenciales del contrato que por la forma de expresarse, el consentimiento, es contrato de adhesión" (33). En efecto, la Administración Pública establece el régimen legal del contrato y el funcionario o empleado lo acepta, adhiriéndose a él. Dicho contrato conserva la calidad de público debido, entre otras situaciones, a su objetivo o finalidad pública. Esta teoría se combate por quienes sostienen que la idea de contrato tomada en su forma tradicional, no se ajusta a este tipo de relaciones, ya que éstas no originan situaciones jurídicas individuales.

iii) Teoría del Acto Condición.- El principal exponente de esta teoría es Gabino Fraga, quien considera que el acto condición o acto unión es aquel por medio del cual el Estado aplica una norma

(33) Bielsa Rafael.- Derecho Administrativo, Tomo III. 6a. Ed. La Ley. Buenos Aires. 1964. p. 87.

general a un caso concreto, por ejemplo, el nombramiento de un empleado público, cuya designación está prevista en las Leyes, pero que no se hace concreto sino hasta que existe un acto de autoridad que designa a una persona en particular, como funcionario o empleado del Estado.

lv) Teoría del Acto Administrativo.- El Maestro Acosta Romero dice: "que el acto de nombramiento es un acto materialmente administrativo (no formalmente administrativo), pues los poderes legislativo y judicial pueden también nombrar a sus servidores. Además de tratarse de un acto materialmente administrativo, sostenemos que se trata de un acto de aplicación de las normas generales Constitución, (artículo 89. Fracciones II, III, IV y V y 123 Apartado B), la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley del ISSSTE, el Presupuesto de Egresos, la Ley de Responsabilidades, para que la situación en abstracto ya prevista por las normas sea aplicable al trabajador" (34)

C) Teoría que la considera como Rama Autónoma. Esta teoría sostenida por Acosta Romero, establece que en esta relación no existe la lucha de clases "ni se busca el equilibrio de los factores de la producción ni el Estado como tal, persigue utilidades o fines lucrativos, de donde los principios que regulan esta materia, deben ser independientes y tratando de buscar la equidad entre los intereses en presencia: el de los trabajadores que, justificadamente pretenden tener estabilidad y un conjunto de derechos básicos y el interés general que siempre domina la actividad del Estado en vista del bien común". (35)

(34) Acosta Romero Miguel. Op. cit. pp. 679, 680.

(35) Ibid., p. 651.

D) Teoría que la asimila al Derecho del Trabajo.- Los Maestros - Mario de la Cueva y Alberto Trueba Urbina, sostienen esta teoría argumentando que desde la inclusión en la Carta Fundamental de 1917 - de los Derechos Sociales de los Trabajadores en general, las relaciones entre el Estado y sus servidores dejaron de ser administrativas, reforzándose esta circunstancia con la adición del Apartado B) al artículo 123 Constitucional que contiene la Declaración de Derechos Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y de los Gobiernos del Distrito Federal y Territorios Federales. "La Declaración, que al igual que la de 1917 es la primera de su género en la historia, es uno de los más bellos efectos de la -- fuerza expansiva del derecho administrativo, el capítulo de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores". (36)

Ahora bien, estas teorías se ven apoyadas en el hecho de que tanto en la adición del Apartado B) del artículo 123 Constitucional, como en la Ley Reglamentaria (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado) ya no se hace referencia al contrato como figura base para la prestación del trabajo y si, en cambio, en el artículo - Segundo de la Ley, se consigna expresamente la teoría de la relación jurídica de trabajo.

V. EL CONTRATO DE TRABAJO.

En opinión de algunos autores, el contrato de trabajo es la base del Derecho del Trabajo y que una vez que se configura o -- tipifica el contrato de trabajo, se cae dentro del ámbito del derecho laboral y por ende, se aplican los ordenamientos de esta disciplina.

Hay quienes consideran que la diferencia entre contrato y relación de trabajo ha perdido actualidad porque las teorías - - --

(36) De la Cueva Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. - Op. cit. p. 196.

que sostienen ambas posiciones se han acercado notablemente, aún -- cuando como dice el Maestro Sánchez Alvarado "en todo momento el -- contrato ha sido, es y será el punto de partida y piedra de toque -- para que el derecho del trabajo se actualice y aplique". (37)

El contrato según Guillermo Cabanellas, supone una conven ción, o sea un acuerdo de voluntades sobre un objeto de interés ju- rídico, "el que tiene por objeto la prestación continua de servi- cios privados y con carácter económico, por el cual una de las par- tes da una remuneración o recompensa a cambio de disfrutar o de ser- virse, bajo su dependencia o dirección de la actividad profesional de otra". (38)

El Profesor Sánchez Alvarado lo concibe como la conven- ción por la cual una persona por un salario, se subordina a otra -- para prestarle servicios personales.

Se trata en realidad de un contrato sui generis por las - características especiales que lo distinguen en general del contra- to de derecho civil, toda vez que no impera el régimen de las obli- gaciones civiles, y menos la autonomía de la voluntad, pues las re- laciones laborales en todo caso, deberán regirse conforme a las nor mas sociales mínimas creadas en la Constitución y la Legislación -- Laboral.

En la actualidad se busca la protección no del acuerdo de voluntades sino del trabajo del hombre, su dignidad y el asegura- miento de condiciones decorosas de existencia por encima del simple

(37) Sánchez Alvarado Alfredo. Instituciones de Derecho del Trabajo. Tomo I. Oficina de Asesores del Trabajo. México 1967. p. 30

(38) Cabanellas Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo I. 14a. Edición. Heliasta S.R.L. Argentina 1980. p. 498

acuerdo de voluntades. La teoría de la relación de trabajo que acoge la idea expuesta anteriormente, no desconoce la posibilidad de la existencia de un contrato en su origen, ni tampoco le priva de efectos jurídicos, sólo precisa que lo importante para la aplicación de principios, normas e instituciones del derecho del trabajo es la prestación real y efectiva del servicio subordinado independientemente del acto que le dé origen.

En términos de lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 20 de la Ley Laboral existe el contrato de trabajo, no importando que denominación tenga cuando se da la obligación de prestar un servicio subordinado a otra persona y la de pagar un salario, trayendo como consecuencia la protección del trabajador por las normas laborales.

El vínculo entre trabajador y patrono se da por el acuerdo de voluntades, ya sea expreso o tácito.

El contrato surte todos sus efectos legales, independientemente de que por culpa del patrón no se lleve a cabo la prestación del servicio.

Entre los elementos esenciales del contrato de trabajo -- tenemos: el consentimiento y el objeto posible; por lo que hace a los presupuestos de validez, el contrato debe celebrarse de acuerdo con los siguientes:

- a) capacidad en el individuo para contratar su fuerza de trabajo.
- b) ausencia de vicios del consentimiento, es decir, que no exista dolo en la contratación (artículo 47 Fracción I, Ley Federal del Trabajo).

- c) licitud en el objeto, que no contravengan los patronos las prohibiciones contenidas en las normas de trabajo, como las contenidas en los artículos 5o., 133 y 135 de la Ley Federal del Trabajo.
- d) la forma, entendiendo no solamente el acto que le dió origen a la relación laboral, sino diversos actos que suceden durante la relación misma, como es lo relativo al derecho de antigüedad y los beneficios que se derivan de él.

La omisión del contrato por escrito es responsabilidad -- del patrono y en el orden procesal tiene la carga de probar condiciones de trabajo y de no hacerlo, se tendrán por ciertas las señaladas por el trabajador en su demanda.

Volviendo a tocar el tema de la relación de trabajo en -- comparación con el contrato de trabajo, tenemos que en el fondo no existe ninguna diferencia entre los mismos aún cuando en la ley se define primero a la relación jurídica, que en todo caso siempre -- provendrá del contrato individual de trabajo. "En realidad la relación es un término que no se opone al contrato, sino lo complementa, ya que precisamente aquella es originada generalmente por un contrato, ya sea expreso o tácito, que genera la prestación de servicios- y consiguientemente la obligación de pagar salarios y cumplir con - todas las normas de carácter social." (39)

VI. CLASIFICACION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Tal vez una de las cuestiones que plantea múltiples pro--
(39) Trueba Urbina Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo. 6a.Ed. Porrúa, México. 1981. p. 278.

blemas jurídicos es lo relativo a determinar cual es la más adecuada denominación o llamamiento que debe darse a las personas físicas que prestan sus servicios como trabajadores en la Administración Pública del Estado Mexicano.

Si atendemos a las bases constitucionales de nuestro Derecho Mexicano del Trabajo, acudieremos en primer término y por razón del objeto de nuestro tema de tesis al apartado "B" del artículo -- 123 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En dicho apartado nuestra Ley Suprema usa el término de trabajador en -- las fracciones II, III, VIII, IX, X, XI Incisos d), e), f) y XIII -- bis; en la fracción XII los denomina como servidores y en la fracción XIV de dicho precepto constitucional habla de las personas que ocupan cargos de confianza, sin embargo, es importante destacar que en otros artículos de la Constitución Federal como es el artículo - 108, habla en términos genéricos de los servidores públicos, involucrando 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 forma general prescribe a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

En este orden de ideas y dada la multiplicidad de calificativos para los trabajadores al servicio del Estado, se impone la necesidad de intentar elaborar una clasificación de los mismos, coniente de que toda clasificación es incompleta y en ocasiones arbitraria, por lo que propongo la siguiente:

Según lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en atención a su rango, los servidores públicos pueden ser altos funcionarios, funcionarios y empleados.

a) Altos Funcionarios. Esta expresión se consigna en el -

artículo 110 de nuestra Carta Magna, cuando dispone que "no gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, -- por los delitos oficiales u omisiones en que incurran..." Siendo -- éstos según la misma Constitución, el Presidente de la República, -- los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República; los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales.

b) Funcionarios. "Es el que representa al Estado a través del órgano de competencia del que es titular. Lo representa -- tanto frente a otros órganos del Estado o entidades públicas, como frente a los particulares y en las relaciones internas con los servidores del Estado. (40)

El funcionario es a la vez autoridad porque generalmente tiene funciones de decisión y es trabajador de confianza atento a lo que dispone el artículo 5o. de la Ley Burocrática. Asimismo un funcionario se caracteriza porque su función está determinada por la Ley; tiene imperium, es decir, poderes propios a la función que desempeña; su voluntad trasciende como voluntad del Estado y participa en la formación de la voluntad pública, lo que le otorga representatividad ante el pueblo.

c) Empleados. Es la persona física que desempeña un servicio material, intelectual o de ambos géneros para el Estado, mediante nombramiento o inclusión en listas de raya y que no tiene facultades de decisión ni representa al órgano como tal, frente a -- otros órganos ni frente a los particulares. El empleado público no

(40) Acosta Romero Miguel. Op. cit. p. 555

tiene atribuciones especiales consignadas en la ley, ni imperium; - no participa en la formación de la voluntad pública y por lo tanto, no tiene representación ante el público. "El empleado aparece como un mero ejecutor, sin facultades determinadas, o que ejercen por -- delegación o reglamentariamente." (41)

En atención al régimen jurídico aplicable a las relaciones entre los servidores públicos y el Estado, la Ley distingue dos clases:

a) Los que prestan sus servicios mediante contrato civil o que están sujetos al pago de honorarios, que no dan lugar a una - relación de servicio de tipo laboral, misma razón por la que se les excluye del régimen de la legislación burocrática, y

b) Los que prestan sus servicios mediante una relación la boral en virtud de nombramiento, expedido por autoridad competente, originando por tal motivo una relación de derecho público. Estos - empleados públicos se dividen a su vez en trabajadores de confianza y de base.

El artículo 123 apartado "B" de nuestra Constitución Polí tica, así como el 5o., 6o. y 7o. de la Ley Federal de los Trabajado res al Servicio del Estado los dividen en dos grandes grupos: traba jadores de confianza y trabajadores de base.

a) Trabajadores de confianza. En atención al funcionario que expide el nombramiento, la naturaleza de sus funciones o el ór gano al cual se encuentran adscritos.

El artículo 5o. de la Ley Burocrática ha sufrido múlti- ples reformas, anteriormente la calidad de trabajadores de base o -

(41) Serra Rojas Andrés. Op. cit. p. 381

de confianza dependía de la inclusión en cinco fracciones de todos los puestos que tenían tal carácter, lo que resultaba riesgoso, ya que podrían omitirse puestos que tienen claras funciones de confianza y que no se enumeraban en dicho artículo.

En la actualidad a raíz de las reformas habidas en los años 1983 y 1984 al artículo 5o. de la Ley Federal Burocrática, se modificó tal criterio clasificando a los trabajadores de confianza en virtud de las funciones de dirección, inspección, vigilancia, supervisión, fiscalización, etc.

b) Trabajadores de base. El artículo 6o. de la Ley de la Materia considera de base a todos los trabajadores no incluidos en la enumeración del artículo 5o.; el artículo 7o. establece que al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo 5o., la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación.

Resulta importante la división anterior porque la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado excluye de su régimen a los trabajadores de confianza, al igual que otros a los que enumera expresamente, siendo de especial importancia mencionar que los trabajadores de confianza únicamente gozan del derecho a percibir su salario y al de la seguridad social.

Según el documento que origine el vínculo Estado-Servidores Públicos, dado lo dispuesto por los artículos 3o y 12 de la Ley Federal Burocrática, se clasifican en: a) trabajadores sujetos a nombramiento y b) los inscritos en listas de raya. Tanto unos como otros pueden ser temporales por obra determinada o por tiempo fijo.

a) Los que figuran en las listas de raya, son trabajado--

res temporales que deben esa temporalidad a la ejecución de una obra o la terminación de un plazo. Son generalmente de base, aunque podrían ser trabajadores de confianza en atención a las funciones que desarrollan.

b) Los nombramientos deben contener entre otros requisitos el carácter con el cual son expedidos surgiendo así otra clasificación: trabajadores con nombramiento definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada.

Se otorgará un nombramiento definitivo, cuando el Estado ocupa a esos trabajadores de manera regular y permanente para el desempeño de sus labores ordinarias. Se les conoce también como trabajadores de planta que consiguen su inamovilidad o definitividad después de seis meses sin nota desfavorable en su expediente, siempre y cuando, como en este caso, tengan un nombramiento con carácter de definitivo, no temporal, ya que se considera en este supuesto a plazas sujetas a las contingencias del servicio para el que fueron creadas y a los presupuestos de egresos respectivos.

Trabajador interino es el que cubre una vacante temporal que no exceda de seis meses en una plaza de planta, pudiendo el Titular removerlo libremente de la misma.

El trabajador provisional es el que cubre una vacante temporal mayor de seis meses en una plaza de planta, motivando el movimiento del escalafón, mismo que correrá en sentido inverso si quien disfruta de una licencia reingresa al servicio, originando la salida del que ocupa la última categoría dentro del escalafón, sin responsabilidad para el titular.

Asimismo existen trabajadores temporales con nombramiento

por tiempo fijo u obra determinada, según el motivo que le dé origen a su relación de trabajo.

Una vez que hemos hecho el análisis por lo que se refiere a la clasificación de los empleados públicos, en nuestro derecho positivo Mexicano, resulta conveniente aclarar que en lo personal, -- considero que la denominación más adecuada para este tipo de servidores, es la que prescribe la Ley Federal de los Trabajadores al -- Servicio del Estado, la cual en su articulado los denomina genéricamente como trabajadores; siendo igualmente correctas las otras -- acepciones del concepto trabajador, que se utilizan en los distintos ordenamientos legales y en la vida práctica.

VII. LOS NOMBRAMIENTOS Y SUS REQUISITOS.

La Administración Pública requiere de personas físicas -- que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos que aporten su actividad intelectual o física para atender los propósitos -- estatales mediante determinadas prestaciones.

De la lectura de los primeros dos artículos de la Ley Burocrática se aprecia claramente que dentro de la relación jurídica de trabajo existen dos categorías: la de los titulares de las dependencias y la de los trabajadores a su servicio.

El Titular es una persona física cuya "voluntad" es la -- que pone en movimiento el orden jurídico y realiza los fines que -- una comunidad se ha propuesto y Trabajador es la persona, obrero, -- jornalero, empleado, que desarrolla una determinada actividad material o intelectual o de ambos géneros con un propósito económico o social que implica la prestación personal y subordinada de un servicio a cambio de un salario.

De acuerdo al sistema general establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la designación de estas personas se lleva a cabo a través de nombramientos, dado que en su artículo 12 menciona que "los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo...."

En la opinión de Bielsa "el nombramiento es acto, que por principio general debe ser hecho en virtud de Ley (institución del cargo en el presupuesto) para tener derecho al sueldo". (42)

Pero ¿qué es el nombramiento? Para Guillermo Cabanellas - el nombramiento es la "elección o designación para un cargo, despacho, decreto o cédula en que se otorgue un empleo o se faculta para ejercer un oficio. Constituye siempre un documento público y oficial expedido por autoridad administrativa y habilitante". (43)

Por lo tanto, el nombramiento es el documento donde consta la designación de determinada persona, para desempeñar un cargo o empleo público y consecuentemente formaliza la relación jurídica de trabajo con el titular de la dependencia o entidad respectiva -- Dicho nombramiento para originar una relación de derecho público, - debe ser hecho por autoridad competente.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley de la materia, los nombramientos deben contener: nombre, nacionalidad, -- edad, sexo, estado civil y domicilio; los servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible; el -

(42) Bielsa Rafael. Op. cit. p. 118

(43) Cabanellas Guillermo. Op. cit. p. 557.

carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada; la duración de la jornada de trabajo; el sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador; y el lugar en que prestará sus servicios.

El nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conforme a la Ley, al uso y a la buena fe. (18 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

Los nombramientos de los empleados de confianza deben contener casi todos los datos y requisitos que el empleado de base, dependiendo del rango del funcionario el que los requisitos relativos a las fracciones III y IV del artículo 15 se modifiquen para adaptarlos a las necesidades del servicio.

No obstante lo anterior, se hace notar que no todas las personas que ingresan al servicio del Estado, son designadas mediante nombramiento como es el caso de los trabajadores a lista de raya, respecto a las cuales la relación jurídica de trabajo se formaliza por la simple prestación de sus servicios y que son considerados como trabajadores de base.

Por otra parte, es importante destacar que la falta de nombramiento de los trabajadores al servicio del Estado, no desvirtúa la relación jurídica de trabajo y por tanto, no los priva de los derechos y prestaciones derivadas de dicha relación, toda vez que por el hecho de prestar sus servicios subordinados en alguna dependencia mediante determinada retribución, se presume la existencia del nombramiento, ya que la falta de dicha formalidad se imputa al titular de la dependencia correspondiente.

A) CLASES DE NOMBRAMIENTO.

Nos dice el tratadista Villegas Basavilbaso, que "el nombramiento puede ser discrecional, condicionado o reservado. Es discrecional cuando existe libertad completa en la designación. Condicionado cuando la designación debe subordinarse a ciertas formalidades como la del concurso, a las de acuerdo senatorial, a las de elección de una terna. Es reservado cuando la designación debe hacerse entre determinadas personas que han prestado servicios al Estado con anterioridad". (44)

Aquí se toma el vocablo de nombramiento en un sentido amplísimo, como sinónimo de designación de funcionarios y empleados.

B) EL NOMBRAMIENTO EN NUESTRA LEGILACION.

El artículo 89 fracción II de la Constitución, establece: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes... II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, -- remover a Agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la -- Constitución o en las Leyes."

Otro caso de nombramiento es el previsto por el artículo 50.-I de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los cuales requieren la aprobación expresa del Presidente de la República.

También requieren de la aprobación del Presidente de la

(44) Villegas Basavilbaso Benjamín. Derecho Administrativo. Tomo III. Tipográfica Argentina. Buenos Aires. 1951. p. 393.

República algunos Directores de Organismos Descentralizados, cuando la Ley orgánica así lo establezca.

Existe, asimismo, el nombramiento hecho por los titulares de cada dependencia para cubrir aquellos puestos que ocupan el último rango dentro del escalafón de los empleados de base, sólo en el porcentaje que señala la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La elección.- Es la designación de un servidor público -- por varias personas mediante el voto directo. Ej. Presidente de la República, Senadores y Diputados, los Gobernadores de los Estados y Legisladores locales.

Oposición. En la oposición concurren varios aspirantes a un concurso dándosele el cargo a aquél que tenga las mejores notas. La oposición es muy recomendable para designar funcionarios y empleados de alta capacitación técnica. Procede en México para designar a miembros del Magisterio y del Servicio Diplomático y Consular.

"La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado acepta este sistema como regla general al enunciar en su artículo 58: "... al tener conocimiento de las vacantes, las comisiones -- mixtas de escalafón procederán desde luego a convocar un concurso -- entre los trabajadores de categoría inmediata inferior, mediante -- circulares o boletines que se fijarán en lugares visibles de los -- centros de trabajo correspondientes". (45)

C) REQUISITOS PARA PODER INGRESAR AL SERVICIO DE
LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.

i) JURIDICOS.

(45) Acosta Romero Miguel. Op. cit. p. 709

- a) La capacidad. Debe entenderse como el pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- b) Ser mexicano.- Si se trata de altos funcionarios, esta calidad es más rigurosa, debiendo ser mexicanos por nacimiento. Los empleados pueden ser mexicanos por naturalización, inclusive extranjeros, por excepción (9o. Ley -- Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).
- c) Edad. El Presidente de la República, Ministros de la -- Suprema Corte de Justicia y Senadores, deben contar con 35 años cumplidos el día de la elección para poder desempeñar sus funciones, los Secretarios de Despacho, 30 - - años y los Diputados Federales 21. Para los Funciona- - rios se fijan diversas edades según el caso, generalmen- - te superiores a los 21 años, y para los empleados se exi- - ge más de los 16 años.
- d) No haber sido condenado por delito culpable que amerite- - pena corporal o estar siendo procesado por dicho delito- - al momento de la elección o nombramiento. Esto es váli- - do para todos los funcionarios y empleados públicos.
- e) No pertenecer al Estado Eclesiástico (artículo 13º, pá- - rrafo noveno de la Constitución Política de los Estados- - Unidos Mexicanos).
- f) Residencia anterior al cargo en el lugar donde desempeña- - rá sus funciones. Esto es válido para los altos funcio- - narios y algunos funcionarios, no para los empleados. -- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia son los -- más afectados por este requisito: se les exigen cinco -- años de residencia. Al Presidente de la República, sólo un año y a los Diputados y Senadores sólo 6 meses.
- g) No haber desempeñado el mismo puesto con anterioridad en cargos no reelegibles (cargos de elección popular).

ii) REQUISITOS DE CARACTER PROFESIONAL.

- a) No ocupar puesto incompatible (horario)
- b) Requisito de capacitación técnica (títulos profesionales, cursos especializados, etc.)

iii) REQUISITOS MORALES.

- a) Buena conducta, honestidad.

iv) REQUISITOS FISICOS.

Consisten en pasar un exámen físico en algunos casos, y presentar excelentes condiciones psíquicas.

Una vez que los aspirantes a empleos públicos satisfacen los requisitos antes señalados, procede su designación, la cual se lleva a cabo mediante el nombramiento, que como ya vimos, es requisito indispensable para la formalización de la relación jurídica de trabajo.

El artículo 3o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dice: "trabajador es toda persona que presta 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".

Además, conforme al artículo 128 Constitucional, todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y todas las Leyes que de ella emanen.

D) CARACTER DE LOS NOMBRAMIENTOS.

El artículo 15 Fracción III de la Ley, al referirse al -- contenido de los nombramientos, ordena: "III.- El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada." Recordando un poco lo ya estudiado en párrafos anteriores cuando hablamos de la clasificación de los trabajadores al servicio del estado en relación al carácter con el cual son expedidos los nombramientos, tenemos que de acuerdo a su duración éstos pueden ser:

i) Definitivos.- Cuando las labores que va a realizar el trabajador sean permanentes.

Esta clase de nombramientos son otorgados libremente por los titulares de las dependencias, tratándose de plazas o puestos de última categoría o de nueva creación, una vez corridos los escalafones respectivos con motivo de las vacantes que ocurriesen. -- (Artículo 62 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado). Igualmente los nombramientos definitivos se otorgarán por ascenso a los trabajadores que obtengan mejores calificaciones mediante el proceso de escalafón respectivo, para cubrir las vacantes de las plazas distintas a las de última categoría (artículos 57, -- 58, 59, 60 y 61 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

ii) Interinos.- Son los que se otorgan para ocupar plazas vacantes temporales que no excedan de seis meses.

Dichas vacantes temporales, normalmente se originan con motivo de las licencias sin goce de sueldo que se conceden a los -- trabajadores por razones de carácter personal (artículo 43 de la -- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

Cuando se trata de vacantes temporales que no excedan de seis meses, el titular de la dependencia respectiva puede asignar o

remover libremente a la persona que deba cubrirla, sin atender al - escalafón (artículo 63 de la Ley Federal de los Trabajadores al Ser- vicio del Estado).

iii) Provisionales.- Son nombramientos provisionales, cuando - se expiden conforme al proceso escalafonario respectivo a un traba- jador que debe ocupar una vacante temporal mayor de seis meses; - - también se consideran provisionales los nombramientos que se expi- dan para ocupar plazas reclamadas ante el Tribunal Federal de Conci- liación y Arbitraje y su provisionalidad durará hasta que dicho Tri- bunal resuelva en definitiva el conflicto laboral correspondiente.

iv) Por tiempo fijo.- Son los que se expiden con fecha preci- sa de terminación para trabajos eventuales o de temporada.

v) Por obra determinada.- Son nombramientos por obra determi- nada los que se otorgan para realizar tareas directamente ligadas a una obra determinada que por su naturaleza no es permanente. La -- duración de la relación en este caso, será mientras se realice la - obra materia del nombramiento.

Respecto a los nombramientos de los empleados de confian- za, se circunscriben únicamente a los casos que señala exclusivamen- te el artículo 5o. de la Ley Burocrática o los consignados especial- mente en otras Leyes.

Los nombramientos de los trabajadores de base caracteriza- dos por su definitividad, consiguen ésta una vez que han transcurri- do seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente, - tornándose así en trabajadores de base inamovibles.

VIII. DERECHOS Y OBLIGACIONES DERIVADOS DEL NOMBRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES DE - BASE AL SERVICIO DEL ESTADO.

A) DERECHOS.- Los trabajadores al servicio del Estado, tienen como derechos los siguientes:

- a) Derecho a la estabilidad en el empleo.- Los Servidores Públicos no pueden ser privados de su cargo, sino por causa justa.
- b) Derecho al sueldo.- Como contra-prestación por sus servicios, sin perjuicio de otras prestaciones ya establecidas, al que sólo podrán hacerse las retenciones, deducciones o descuentos en términos del artículo 38 de la Ley de la Materia.
- c) Derecho a vacaciones y al descanso semanal.- Por acuerdo presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1972, se conceden dos días de descanso a la semana y en cuanto a vacaciones, los trabajadores con más de seis meses de servicios gozarán de dos periodos anuales de diez días laborables cada uno, estableciéndose al efecto, en la Administración Pública las vacaciones escalonadas.
- d) Derecho al ascenso.- De acuerdo al escalafón, se cubren vacantes mediante concurso, tomándose en cuenta los conocimientos, la aptitud, la antigüedad, la disciplina y la puntualidad del trabajador.
- e) Derecho a premios y recompensas.- Previsto en la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas, para los trabajadores destacados.
- f) Derecho a la sindicación.- Para la defensa de sus intereses, aún cuando no es tan extenso como el de los trabajadores en general.
- g) Derecho a huelga.- Procede sólo en el caso de que se --

violen de manera "general y sistemática" los derechos con-- sagrados en el Apartado B) del Artículo 123 Constitucio-- nal, cuando así lo acuerden por lo menos las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada, -- debiéndose emplazar al titular de ésta diez días antes de la fecha señalada para iniciar la suspensión de labores.

- h) Derecho a acudir al Tribunal Federal de Conciliación y -- Arbitraje.
- i) Derecho a la Seguridad Social.- La Ley del Instituto de -- Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del -- Estado, protege a los trabajadores de la Federación, De-- partamento del Distrito federal y Organismos Públicos In-- corporados a su régimen, a los pensionistas de esas enti-- dades y organismos y a los familiares derecho-habientes -- tanto de los trabajadores como de los pensionistas mencio-- nados.

Proporciona, entre otras prestaciones, seguros de enferme-- dades no profesionales y maternidad, por accidentes de -- trabajo y enfermedades profesionales, de vejez, invalidez y muerte; la jubilación, préstamos hipotecarios, a corto- y mediano plazo, etc.

- B) OBLIGACIONES.- Los trabajadores al servicio del Estado -- deben cumplir con las siguientes obligaciones:
 - a) Prestar la protesta de guardar la Constitución y las Le-- yes que de ella emanen, en los términos del artículo 128- de nuestra Carta Fundamental.
 - b) Desempeñar sus labores con la intensidad, puntualidad, -- cuidado y esmero apropiados sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos.

- c) Observar buenas costumbres dentro del servicio.
- d) Guardar reserva de los asuntos que conozcan con motivo de su trabajo.
- e) Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.
- f) Asistir a Institutos de Capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.
- g) No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los lugares de trabajo.

La falta de cumplimiento de las obligaciones que se refirieron anteriormente, produce consecuencias jurídicas y por lo tanto origina sanciones. El funcionario o empleado que no las observe, incurre en responsabilidad.

CAPITULO TERCERO

LA SUSPENSION TEMPORAL DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES DE BASE AL SERVICIO - DEL ESTADO.

I. LA SUSPENSIÓN DE LA RELACION DE TRABAJO.

"La suspensión de las relaciones individuales de trabajo es una institución que tiene por objeto conservar la vida de las relaciones suspendiendo la producción de sus efectos, sin responsabilidad para el trabajador y el patrono, cuando adviene alguna circunstancia, distinta de los riesgos de trabajo, que impide al trabajador la prestación de su trabajo". (46)

El Apartado B) de nuestro Artículo 123 Constitucional -- prevé en su fracción IX que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos por causa justificada, en los términos que fije la Ley. Dada la importancia que reviste la institución de la suspensión en nuestro Derecho Laboral Burocrático, se hace necesario el estudio de -- las causas y consecuencias que conlleva dicha situación, a fin de -- comprender mejor sus alcances, aplicando en muchos casos de manera supletoria lo preceptuado en la Ley Federal del Trabajo. Asimismo -- tomando en cuenta lo establecido en las Condiciones Generales de -- Trabajo de las Entidades Federales (Artículo 88 de la Ley Federal -- Burocrática), hallaremos que existen disposiciones disciplinarias y su forma de aplicarlas, pudiendo aplicarse supletoriamente en lo no previsto por nuestra Ley, las leyes e instrumentos que se enumeran en el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Es así que en lo relativo a la duración de la suspensión en el trabajo como medida disciplinaria el servidor público no podrá ser suspendido por más de 8 días en términos de lo dispuesto -- por la fracción X del artículo 423 de la Ley Federal del Trabajo, -- debiendo ser cumplido lo que estatuye el artículo que se menciona, --

(46) De la Cueva Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. -- Op. cit. p. 234.

Independientemente de lo que al respecto establecieran las Condiciones Generales de Trabajo.

Toda vez que el propósito del instituto de la suspensión está encaminado a la protección de la estabilidad del trabajador en su empleo, tenemos que sus características son las siguientes:

- a) No solamente no produce la disolución de la relación de trabajo, sino al contrario, su finalidad es mantenerla -- viva, en estado latente o estático, hasta en tanto no se recupere su funcionamiento, por la desaparición de la -- causa que la produjo.
- b) Su función consiste, del lado del trabajador en la suspensión de la prestación del trabajo y del patrono, de la -- obligación de pagar el salario.
- c) Tiene un carácter temporal.
- d) Dicha temporalidad provoca que al concluir la causa que -- le dió origen, se reanuden los efectos de la relación, -- por lo que el trabajador volverá a prestar el trabajo y -- el patrono pagará el salario.

La regla general establecida en el artículo 42 de la Ley Federal del Trabajo de que la suspensión de la obligación de prestar el servicio y pagar el salario, sin responsabilidad para el trabajador y el patrón, tiene sus excepciones como es el caso de los -- descansos con motivo de la maternidad; aún cuando existe una suspensión de la relación laboral, el patrón tiene la obligación de pagar el salario. Esta obligación puede ser asumida por el Seguro Social o el ISSSTE según sea el régimen que tenga la trabajadora.

II. CONSECUENCIAS DE LA SUSPENSION.

La no prestación del servicio y el no pagar el salario -- sin responsabilidad tanto del trabajador como del patrón, son las -- dos principales consecuencias de la suspensión, aunque existen -- otras de beneficio para los trabajadores en general que bien pueden ser aplicadas a los trabajadores que prestan sus servicios para el Estado.

- "I. La continuidad en los beneficios de la seguridad social.- - - "Puede estar suspendida la relación laboral como en el caso - de una licencia sin goce de sueldo, pero el trabajador tiene derecho al Seguro Social (o al ISSSTE en su caso) en el su - puesto de estar bajo los beneficios de este régimen."
- II Temporalidad.- Una suspensión implica el carácter temporal; - de lo contrario se tratará de una disolución de la relación - laboral.
- III Reserva de la plaza para el trabajador.- Una vez subsanada la causa de la suspensión, el trabajador volverá a ocupar el - - puesto que desempeñaba.
- IV Inalterabilidad del contrato.- Aún cuando la relación laboral esté suspendida, el contrato de trabajo tiene plena vigencia - y deben observarse todos los derechos y obligaciones inherentes a las partes, salvo los derivados de la suspensión". (47)

De esta manera el principio de la estabilidad en el em - pleo, que se traduce en el derecho a permanecer en el mismo en tanto exista la materia del trabajo y a percibir los beneficios que de dicho empleo emanen, proporciona al trabajador la seguridad de que su relación de trabajo subsistirá, a pesar de no haber prestado sus servicios temporalmente, en virtud del derecho a la suspensión que-

(47) Dávalos José. Op. cit. pp. 127-128

no permite que la relación laboral se disuelva por no prestar el --
trabajador los servicios convenidos.

La suspensión de las relaciones de trabajo sólo producen-
el efecto de que el patrón quede liberado de pagar el salario y el-
trabajador el de prestar el servicio; sin embargo, el patrón no se-
encuentra eximido de cumplir con otras obligaciones o prestaciones-
derivadas de dicha relación de trabajo.

III. CAUSAS DE LA SUSPENSIÓN.

El artículo 42 de la Ley Federal del Trabajo, considera -
entre las causas legales de suspensión las siguientes:

- a) La enfermedad contagiosa del trabajador.
- b) La incapacidad temporal ocasionada por un accidente o en-
fermedad que no constituya un riesgo de trabajo.
- c) La prisión preventiva del trabajador seguida de sentencia
absolutoria.
- d) El arresto del trabajador.
- e) El cumplimiento de servicios y desempeño de cargos consti-
tucionales (Artículos 50. y 31 Fracción III de la Consti-
tución).
- f) La designación de los trabajadores como representantes an-
te los organismos estatales y laborales tripartitos.
- g) La falta de documentos que exijan las leyes y reglamentos,
necesarios para la prestación del servicio, cuando sea --
imputable al trabajador.
- h) Maternidad (Artículo 170, Fracción II).

- 1) Sanciones reglamentarias (Artículo 423, fracción X) como la suspensión en el trabajo, que como medida disciplinaria, no podrá exceder de 8 días.

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 45 refiere, asimismo, las causas de la suspensión temporal de los efectos del nombramiento como son:

- a) Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajan con él; esta fracción se asemeja a la contenida en la fracción I -- del artículo 42 de la Ley Federal del Trabajo.
- b) La prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, equivalente a las fracciones III y IV del artículo 42 de la Ley Laboral, incluyéndose además la suspensión hasta por sesenta días del trabajador que - tenga encomendado manejo de fondos, valores o bienes, del que aparezcan irregularidades en su gestión, mientras se practique la investigación y se resuelva sobre su cese.

Cuando se habla de causas de suspensión temporal, se entienden las circunstancias que impiden al trabajador prestar su trabajo y que lo liberan de responsabilidad. Dichas causas únicamente pueden provenir del trabajador y su institución se debe al propósito de la Ley de reforzar el principio de la estabilidad. Únicamente repercute en el trabajador y evita la responsabilidad del mismo que produciría la no prestación del trabajo.

El artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece en su fracción V segundo párrafo que por cualquiera de las causas que refiere dicha fracción, el titular

de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el sindicato correspondiente; y en el caso de que éste no estuviera de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e) y h), consistentes en que el trabajador incurra en faltas de probidad y honradez, en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio; por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo; por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo y por concurrir habitualmente al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, el titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

Ya vimos que el Artículo 123, Apartado B) Fracción IX, -- afirma que: "Los trabajadores solo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la Ley", ya sea:

- a) Por enfermedad peligrosa.
- b) Prisión preventiva seguida de sentencia absolutoria.
- c) Por huelga (el artículo 95 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dice: "La huelga solo suspende los efectos de los nombramientos de los trabajadores por el tiempo que dure, pero sin terminar o extinguir los efectos del propio

nombramiento".)

Por consiguiente, se debe distinguir entre la suspensión-temporal del servicio y la salida definitiva del mismo.

A) LA ENFERMEDAD PELIGROSA DEL TRABAJADOR.

"Esta suspensión de la relación de trabajo es una medida-preventiva para proteger la salud de los demás trabajadores que laboran en la empresa pues corren el peligro de contagio. En este su puesto, el patrón no tiene obligación de pagar el salario al trabajador; debe decretar la suspensión para proteger a los trabajadores, si no decreta la suspensión, los trabajadores podrán negarse a prestar sus servicios por no cumplir el patrón con las normas mínimas de higiene en los centros de trabajo (artículo 132, XVI)". (48)

El trabajador que padezca una enfermedad tiene como obligación comunicarle dicha circunstancia al titular a efecto de que éste dicte las medidas preventivas que considere necesarias, además podrá gozar de los beneficios de la seguridad social, cumpliendo -- con algunos trámites previos para obtener la atención médica y hospitalaria que requiera el cuidado de su enfermedad.

Una enfermedad contagiosa no necesariamente trae aparejada una incapacidad física para realizar el trabajo. La suspensión-en este caso, se produce independientemente de que incapacite o no al trabajador para el trabajo, ante la imperiosa necesidad de preservar la salud de la comunidad dentro de la empresa. Resulta claro que no toda enfermedad contagiosa produce la suspensión de la relación de trabajo, por lo que dicho padecimiento necesariamente ha-

(48) Dávalos José. Op. cit. p. 129

de ser de naturaleza grave y peligroso como lo describe la Ley Burocrática, es decir, susceptible de causar trastornos biológicos -- (transitorios, duraderos o permanentes) o la muerte.

Asimismo, es indudable que el trabajador que sabe que padece una enfermedad contagiosa con las características antes señaladas, y se abstiene de avisárselo al patrón, "asume una conducta contraria a la rectitud de ánimo y, por ende, incurre en forma genérica en la falta de probidad..." (49) a que alude la Fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y en forma específica compromete por su imprudencia inexcusable, la seguridad de las personas que se encuentran dentro del establecimiento, atento a lo dispuesto por la Fracción V del artículo 44 de la Ley Burocrática.

Así pues, la falta de aviso por parte del trabajador, de causa de suspensión deviene en causa justa de terminación de los efectos del nombramiento.

B) PRISION PREVENTIVA DEL TRABAJADOR SEGUIDA DE SENTENCIA ABSOLUTORIA.

Se suspenden los efectos de la relación de trabajo cuando el trabajador esté sujeto a prisión preventiva y si al final del proceso a que fué sometido se dictara sentencia definitiva en su contra, el titular podrá cesarlo en su puesto sin incurrir en responsabilidad, ya que se entiende que el trabajador se verá impedido para prestar el servicio.

Existe además otro caso en el que se da la suspensión y es cuando el trabajador se le siga un proceso o que le haya sido dictada una sentencia ejecutoriada que le implique pena de prisión,

(49) Ramírez Fonseca Francisco. "Suspensión, Modificación y Terminación de la Relación de Trabajo". 2a. Ed. PAC México, 1984 p.14.

aún cuando goce de libertad caucional es decir que no le impida cumplir con la relación de trabajo.

Cuando se encuentre suspendida la relación laboral por -- este motivo, el patrón no tiene obligación de pagar el salario al -- trabajador, excepto que éste haya obrado en defensa de la persona e intereses del patrón, o en el caso de los servidores públicos, de -- la institución para la cual prestan sus servicios.

En este caso, así como en el de arresto (fracción II del artículo 45 de la Ley Burocrática), la suspensión temporal de los -- efectos del nombramiento de un trabajador, no significa el cese del mismo.

La prisión preventiva corre desde el momento en que el -- presunto responsable de la comisión de un delito es aprehendido, -- hasta el momento en que se dicte la sentencia definitiva en el proceso instruido en su contra. En el período de averiguación previa llevada a cabo por el Ministerio Público, recibe el nombre de indiciado hasta el momento en que consigna los hechos el Ministerio Público al juez de su adscripción, y el de procesado a partir de este acto hasta que se dicte por el juez la sentencia definitiva.

Así pues, la prisión preventiva es privación de libertad por la supuesta comisión de un delito. En este orden de ideas, la prisión preventiva suspende la relación de trabajo por la imposibilidad en que se encuentra el trabajador de acudir a su trabajo.

C) EL ARRESTO DEL TRABAJADOR.

De acuerdo al artículo 21 Constitucional, la imposición-- de penas por la comisión de delitos es propia de la autoridad judicial.

Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual debe consistir en multa o privación de la libertad que, en este caso, recibe el nombre de arresto, mismo que no puede exceder de -- treinta y seis horas. En este caso, como en el de la prisión preventiva, lo que genera la suspensión es el hecho objetivo de la imposibilidad física en que se encuentra el trabajador para concurrir a su trabajo.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, tratándose de esta causal de suspensión, el arresto, puede resolver que tenga lugar el cese del trabajador, es decir que no ocurra la suspensión temporal de los efectos del nombramiento.

Esta causa de suspensión está basada en una situación de hecho que le impide al trabajador prestar sus servicios y exime al patrón de la obligación de pagar el salario.

D) IRREGULARIDAD EN EL MANEJO DE FONDOS, VALORES O BIENES.

La irregularidad en el manejo de fondos, valores o bienes, con la circunstancia de que esta suspensión podrá ser hasta por 60-- días, decretada por el titular de la Dependencia o Entidad, tiempo-- durante el cual deberá practicarse la investigación y resolverse en definitiva sobre la situación del trabajador que puede ser, inclusive la del cese, por existir entonces una falta de probidad.

"ARTICULO 45 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL -- SERVICIO DEL ESTADO, INTERPRETACION DEL PARRAFO FINAL DEL.- El pá-- rrafo final del Artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores - al Servicio del Estado no establece limitación alguna acerca del --

tiempo de duración de las investigaciones practicadas en relación a irregularidades atribuidas a los trabajadores del Estado, pues el término de 60 días establecido en este precepto, se refiere al máximo del período de suspensión imponible a los trabajadores que tengan encomendado manejo de fondos, valores o bienes, es decir, el límite señalado se refiere concretamente a suspensión, no a la práctica de las investigaciones administrativas, máxime que no constituye excepción al lapso de cuatro meses establecido en el Artículo 113 del mismo ordenamiento para disciplinar las faltas cometidas por los trabajadores. Informe del Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1977. Cuarta Sala, pag. 961 (Ejecutoria)". (50)

E) H U E L G A

Otra de las causas que pueden provocar la suspensión de los efectos del nombramiento de un trabajador al Servicio del Estado, la constituye el estado de huelga.

La Ley Burocrática regula la institución jurídica de la huelga y al respecto, la define como la suspensión temporal de los efectos de los nombramientos, como resultado de una coalición de trabajadores decretada en la forma y términos que esta Ley establece (Artículo 92).

En dicho ordenamiento se estatuye que la huelga sólo suspende los efectos de los nombramientos de los trabajadores por el tiempo que dure ésta, pero sin que se terminen o extingan los efectos del propio nombramiento.

Después de seguir un procedimiento que la propia Ley establece ante el órgano jurisdiccional del conocimiento, el Tribunal (50) Herrán Salvatti Mariano.- Legislación Burocrática Federal. Porrúa México 1986. p. 50.

Federal de Conciliación y Arbitraje, si se llegan a suspender las labores antes del emplazamiento, surge una situación especial, pues el Tribunal podrá declarar que no existe el estado de huelga y mediante apercibimiento señala a los trabajadores un plazo de 24 horas para que reanuden sus labores y de no hacerlo, quedarán cesados los efectos de sus nombramientos sin responsabilidad para el titular.

Situación semejante acontece cuando el Tribunal resuelve que la declaración de huelga es ilegal, haciendo una prevención a los trabajadores, que en caso de suspender las labores, dicha conducta se considerará como una causa justificada de cese.

IV. NOTIFICACION DE LA SUSPENSION.

"El patrón, conforme a lo dispuesto en la letra de la Ley, en los casos de suspensión de la relación laboral, no tiene obligación de dar aviso por escrito, de la fecha y causa o causas que originaron la suspensión". (51)

Pero por analogía debe aplicarse, en este caso, el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo que establece la obligación de dar aviso al trabajador de la causa o causas de la rescisión de la relación laboral.

No sólo se debería avisar la causa de la suspensión, sino también el tiempo que va a durar esa suspensión. Esto es con el fin de evitar despidos arbitrarios por una suspensión indefinida, o por la ausencia del trabajador a causa de una suspensión notificada sólo verbalmente y a quien después se le pueda cesar en su trabajo al imputársele, indebidamente, faltas injustificadas al mismo.

(51) Dávalos José. Op. cit. pp.133 y 134.

V. DURACION DE LA SUSPENSION.

Aplicando por analogía la Ley Federal del Trabajo, cuando se trate de una suspensión por enfermedad contagiosa del trabajador, la suspensión durará desde el día en que el patrón tenga conocimiento de la enfermedad y durará todo el tiempo que determine el ISSSTE o antes si desaparece la incapacidad para el trabajo, sin que la -- suspensión pueda exceder del tiempo fijado en la Ley del ISSSTE para el tratamiento de las enfermedades que no sean consecuencia de -- un riesgo de trabajo.

En los casos de prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria, y de arresto del trabajador, la suspensión durará desde el momento en que el trabajador acredite estar -- detenido a disposición de la autoridad judicial o administrativa, -- hasta la fecha en que cause ejecutoria la sentencia que lo absuelva, o termine el arresto.

La suspensión en el trabajo, como medida disciplinaria, -- no podrá exceder de ocho días, según lo establecido en la fracción -- X del artículo 423 de la Ley Reglamentaria del Apartado "A" del 123 Constitucional.

VI. TERMINACION DE LA SUSPENSION.

El trabajador suspendido tiene la obligación de reincor-- porarse al servicio al día siguiente en que termine la causa de sus-- pensión cuando ésta se haya originado por enfermedad contagiosa o -- por arresto del trabajador, o dentro de los quince días siguientes -- a la terminación de la causa de suspensión en el supuesto de pri-- sión preventiva, atento a lo que dispone el artículo 45 de la Ley --

Federal del Trabajo de aplicación supletoria.

La suspensión indefinida de un trabajador, en términos de la Corte, se considerará como despido, pues se le impide que preste sus servicios, sin que exista causa legal para ello.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no señala expresamente en su articulado de cuantos días dispone un trabajador que ha sido suspendido en su relación laboral, para regresar a su empleo una vez que ha sido superada la causa que originó dicha suspensión. Esta situación crea confusión tanto a titulares como a trabajadores, en virtud de que no permite la posibilidad de contabilizar la prescripción de las acciones del trabajador para regresar a su puesto. La situación se explica de la siguiente manera: la relación laboral de un trabajador queda suspendida por hallarse éste bajo prisión preventiva sujeto a proceso penal; se dicta la sentencia quedando absuelto, causa ejecutoria la resolución; por consiguiente, se da por concluida la razón que motivó la suspensión y se restablece la obligación del trabajador de reincorporarse al servicio.

Una vez que las causas de la suspensión hayan terminado, el trabajador tiene la obligación de asistir a sus labores para desempeñarlas con la intensidad, cuidado y esmero apropiados y si dejara de hacerlo, incurrirá en incumplimiento a sus obligaciones como trabajador y dicha conducta se traducirá en abandono de empleo, con lo cual, el titular queda facultado para cesarlo sin responsabilidad, dejando de surtir efectos el nombramiento, pero ante la ausencia de una disposición de la Ley Federal Burocrática debemos acudir como principio general de derecho a la supletoriedad de la Ley y en este caso debe aplicarse el sistema legal que estatuye el Artículo 45 de la Ley Federal del Trabajo que fija los términos que

señalamos cuando comenzamos lo relativo a la terminación de la suspensión.

La suspensión, como se ha visto, crea la presunción de la continuidad de la relación laboral aunque se detenga temporalmente el cumplimiento de las obligaciones que se originan con motivo del nombramiento. Existen también otros casos en que se suspende momentáneamente la obligación que tiene el trabajador de prestar sus servicios subsistiendo la obligación por parte del patrón de pagar el salario. Estas causas que "interrumpen" propiamente dicho, los efectos del nombramiento, cesan la obligación de trabajar, por un cierto período, manteniendo viva la obligación de pagar el salario. Casos típicos de interrupción de la prestación del servicio, son -- los descansos extraordinarios de media hora para lactancia, el descanso por maternidad, el descanso semanal, los días de descanso -- obligatorio y las vacaciones, en términos de lo preceptuado por el Capítulo II del Título Segundo de la Ley Federal Burocrática.

VII. PRESCRIPCIÓN DE LA SUSPENSIÓN.

En términos de lo que dispone el artículo 113 fracción II inciso c) de la Ley Reglamentaria del Apartado "B" del 123 de nuestra Carta Magna, la facultad de los funcionarios para suspender a sus trabajadores prescribe en 4 meses, contando el término desde -- que sean conocidas las causas.

En el caso de los trabajadores, éstos tienen también 4 -- meses para ejercitar sus acciones y derechos ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, contados a partir del momento en -- que les sea notificado el despido o suspensión injustificados, de -- no hacerlo, prescribirán en su perjuicio.

CAPITULO CUARTO

LA TERMINACION DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO
DE LOS TRABAJADORES DE BASE AL SERVICIO DEL -
ESTADO.

"....Cuando el patrón rescinda la relación de trabajo, opera en la especie el despido del trabajador, debiéndose comprobar en el juicio laboral correspondiente la causal de despido invocada por el patrón en el aviso escrito....". (52)

La Ley Burocrática, contempla la expresión "cese", refiriéndose al acto por el cual se dan por terminados los efectos de nombramiento o designación de los Servidores Públicos, sin embargo, aún cuando dicha palabra es propia de la terminología que utiliza la fracción IX del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, no existe razón jurídica suficiente para que en la especie sea diferente a la que emplea el mismo Artículo en su Apartado A, por lo que se estima que resulta más adecuado el vocablo "despido". Así pues, tenemos que Mario de la Cueva sostiene que el despido es "el acto por virtud del cual hace saber el patrono al trabajador que rescinda o da por terminada la relación de trabajo, por lo que, en consecuencia queda separado del trabajo". (53)

Según Néstor de Buen, el despido "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". - (54)

Manuel Alonso Olea, tratadista español, sostiene "A la extinción de contrato de trabajo por voluntad unilateral del empresario es lo que nuestro Derecho denomina despido.... El despido puede, por tanto, ser despido como la resolución del contrato de trabajo por voluntad unilateral del empresario". (55)

(52) Ley Federal del Trabajo. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. 54 Ed. Porrúa. México. 1986. p. 46.

(53) De la Cueva Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. - - Op. cit. p. 251.

(54) De Buen Lozano Néstor. Derecho del Trabajo T.II 5a. Ed. Porrúa. México. 1984. pp. 77 y 78.

(55) Alonso Olea Manuel. Derecho del Trabajo. Edit. Universidad de Madrid. Facultad de Derecho. Sección de Publicaciones. Madrid. 1971. pp. 191 y 192.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

El artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece las causales para que los nombramientos de los trabajadores dejen de surtir sus efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias.

Las cuatro primeras fracciones dan lugar a la terminación de los efectos del nombramiento de manera forzosa y la quinta enumera las causas por las cuales el titular puede demandar la terminación de los efectos del nombramiento ante el Tribunal o cesarlo justificadamente sin responsabilidad para el mismo, acreditando posteriormente su justificación en vía de excepción.

De acuerdo a lo que hemos expresado en renglones anteriores, podemos concluir que dejan de surtir efectos los nombramientos de los trabajadores al servicio del Estado sin responsabilidad para éste, cuando se dan las causas de terminación y de cese de los trabajadores previstas en la Ley.

I. LA RESPONSABILIDAD DE LOS TITULARES RESPECTO A LA TERMINACION DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES DE BASE.

En el Artículo 123 Constitucional en su Apartado "B" Fracción IX se establece que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la Ley.

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de Ley.

De la Fracción transcrita, se llega al conocimiento que - el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, consagra la garantía de la estabilidad o inamovilidad en el empleo de los servidores públicos de base, al establecer que únicamente pueden ser despedidos por causa justificada en los términos que fije la Ley, esto es, solamente que incurran en alguna de las causales de cese o terminación de los efectos de los nombramientos, previstas en la Ley Reglamentaria de dicho precepto constitucional.

Además, la referida garantía de inamovilidad o permanencia en el empleo, se encuentra plenamente protegida, ya que no sólo se concede a los trabajadores burocráticos el derecho a optar por - el ejercicio de la acción de cumplimiento de la relación de trabajo, o bien, por la acción de indemnización en el supuesto de que -- sean separados de sus empleos por la simple voluntad de sus superiores jerárquicos o de los titulares de las dependencias o entidades burocráticas, es decir, sin que hayan incurrido en alguna causal de despido, sino que también constituye una obligación para los mencionados titulares, el cumplimiento de tales acciones en los - - términos del Artículo 43 de la Ley Reglamentaria que dice:

"Artículo 43.- Son obligaciones de los titulares a que se refiere - el Artículo 1o. de esta Ley. . .

II.- Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieran separado y ordenar el pago de los salarios caídos, a que fuesen condenados por Laudo Ejecutoriado. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo.

IV. De acuerdo con la partida que en el presupuesto de egresos se haya fijado para tal efecto, cubrir la indemnización por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar en una sola exhibición los sueldos o salarios - - caídos, prima vacacional, prima dominical, aguinaldo y quince años en los términos del Laudo definitivo."

Congruentemente con el primer párrafo de la fracción IX - del Apartado 9 del artículo 123 Constitucional, la Ley Reglamentaria en el numeral 46 claramente dispone que ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa y que en consecuencia el nombramiento o designación "solo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias" por las causales que el propio precepto señala en sus cinco fracciones (mismas que estudiaremos a continuación).

El referido numeral es comentado por el Maestro Trueba -- Urbina, en los siguientes términos:

"COMENTARIO: La estabilidad de los trabajadores al servicio del Estado e instituciones descentralizadas que en la terminología burocrática se denomina inamovilidad, es más precisa en favor de los empleados públicos y, sobre todo, la legislación burocrática es más tutelar del empleado público que las Leyes Laborales para el empleo privado, pues los efectos del nombramiento del burócrata fuera - de las cuatro primeras fracciones en que la relación forzosamente - desaparece, la rescisión unilateral por parte del titular de la - - unidad burocrática es inadmisibile...." y si despide sin causa justificada al empleado está obligado a reinstalarlo y a pagarle los salarios vencidos o caídos correspondientes, en los términos del - -

artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo aplicable supletoriamente. (56)

En tal virtud, la relación jurídica de trabajo entre el Estado y sus servidores únicamente puede terminar por las causas específicas que establece el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Atendiendo al marco jurídico antes invocado y siguiendo el concepto de estabilidad que enuncia el Doctor Mario de la Cueva en su libro "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", la inamovilidad de los servidores públicos de base es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador o por el incumplimiento grave de sus obligaciones o por circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que hagan imposible su continuación. (57)

En esa virtud un titular incurre en responsabilidad cuando en forma injustificada despide a un trabajador, es decir que da por terminados los efectos del nombramiento de manera unilateral, ya que el empleado goza de permanencia en su empleo hasta en tanto lo desee o deje de cumplir con sus obligaciones, atento al principio general de derecho que así lo establece y aún tratándose de alguna de las causales de despido que enumera la fracción V del artículo 46 de nuestra Ley Burocrática, habría que tomar en consideración los móviles que lo orillaron a incurrir en la acción u omisión de esa determinada conducta.

(56) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. 21a. Ed. Porrúa. México. 1986. p. 41.

(57) Cfr. De la Cueva Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. cit. p. 217.

Ahora bien, una vez que ha sido cesado un trabajador en su empleo, al ejercitar cualquiera de las acciones que le corresponden ante el Tribunal del conocimiento, éste dicta una resolución -- condenando al titular, ya sea a la reinstalación en el puesto en -- que venía desempeñándose o al pago de la indemnización con los co-- rrespondientes salarios caídos y pago de otras prestaciones a que -- tiene derecho el trabajador, el titular condenado necesariamente de -- be acatar lo dictado por dicha autoridad laboral, toda vez que fue el causante de que el trabajador se viera privado de su derecho a -- continuar prestando sus servicios y de seguir recibiendo un salario a cambio, teniendo por lo tanto la obligación de reinstalarlo o en -- su caso, a pagar la indemnización correspondiente al trabajador -- favorecido.

II. CAUSAS DE TERMINACION DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO.

En palabras del Maestro Mario de la Cueva, "la terminación es la disolución de las relaciones de trabajo, por mutuo consentimiento o como consecuencia de la interferencia de un hecho, -- independientemente de la voluntad de los trabajadores o de los patrones que hace imposible su continuación." (58)

Estas causas de terminación, las prevé en sus cuatro primeras fracciones el artículo 46 de la ley Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional:

A) RENUNCIA:

La fracción I del artículo 46 de la Ley Burocrática contempla el acto voluntario por el cual el trabajador decide dejar de prestar sus servicios al titular, esta causa de terminación implica el consentimiento tanto del trabajador que la presenta como del patrón que la acepta.

(58) Cfr. De la Cueva Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. cit. p. 242.

La renuncia no significa renuncia de derechos "en cuyo caso sería nula, atento a lo que dispone el artículo 123 Apartado "A" fracción XVII, inciso a), ya que la renuncia al trabajo está reconocida en la Ley y sólo se podría argumentar su nulidad si la voluntad del trabajador, al firmar su renuncia, estuviera afectada por un vicio." (59)

Normalmente la terminación de la relación de trabajo se produce por la vía de la renuncia del trabajador.

La Corte ha establecido que para evitar responsabilidades en el futuro, el patrón debe expresar su consentimiento a la renuncia presentada por el trabajador, aún cuando dicha renuncia expresa la determinación del trabajador de dar por concluida la relación laboral. La responsabilidad que podría originarse por esta situación es de carácter civil y no podrá hacerse coacción sobre la persona del trabajador, atento a lo que dispone el artículo 5o. Constitucional que a la letra dice: "la falta de cumplimiento de dicho contrato (obligatorio por un año) por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona".

B) ABANDONO DE EMPLEO:

"Será aquel que se consuma cuando un trabajador ha dejado de asistir a sus labores tres días consecutivos sin aviso ni causa justificada y NO se presente a reanudar sus labores dentro de los dos días siguientes. Es decir el abandono de empleo se consuma a los 5o. día de inasistencias injustificadas". (60)

(59) Dávalos José.- Op. cit. p. 175

(60) Mora Rocha José Manuel. Op. cit. p. 149

Del abandono de empleo se deduce, que fue el trabajador - quien dió por terminada la relación de trabajo, al abstenerse de -- cumplir con la prestación de sus servicios, a este respecto la Corte ha establecido que son distintas las causales de abandono de empleo (Fracción I) y la falta injustificada a las labores por más de tres días consecutivos, (inciso b) de la fracción V), ya que cuando el trabajador deja de presentarse por más de cuatro días consecutivos a sus labores sin causa justificada, se actualiza la causal de abandono de empleo.

C) ABANDONO O REPETIDA FALTA INJUSTIFICADA A LAS LABORES TECNICAS.

Referido a las labores que en la fracción primera del -- artículo 46 de la Ley Burocrática se mencionan, siempre y cuando -- impliquen un efecto o consecuencia así como determinados requisitos o circunstancias. Debe entonces reunirse tanto el factor perjuicio -- como el que se trate de actividades inaplazables que se interrumpen, poniendo en peligro los bienes, la salud o la vida de las personas -- o que cause la suspensión o deficiencia de un servicio.

D) TERMINACION DE LA OBRA O VENCIMIENTO DEL TERMINO.

De acuerdo a la naturaleza de las actividades a realizar, pueden otorgarse nombramientos con carácter temporal, el cual se -- debe a una obra determinada o al señalamiento de un tiempo determinado que puede únicamente estipularse cuando así lo exija la naturaleza del trabajo que se va a realizar, de tal manera que "al no -- existir legalmente una actividad que pueda ser constitutiva de obra o tiempo determinado, la relación de trabajo debe considerarse in-- definida, y en tal virtud, la terminación de los efectos del nombramiento sólo puede darse porque se surtan alguna de las otras causales que la propia Ley establece, pues el trabajador tendrá a su favor la presunción de ser inamovible". (61)

(61) Herrán Salvatti Mariano. Op. cit. p. 51

E) MUERTE DEL TRABAJADOR:

Esta constituye una causal natural de terminación de la relación laboral, dado que si el trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros en virtud del nombramiento, necesariamente se piensa en la prestación de un trabajo personal y si no existe la persona que ha de realizar dicho trabajo, entonces no puede existir una relación laboral, la cual se extingue cuando el trabajador fallece.

F) INCAPACIDAD PERMANENTE FISICA O MENTAL:

La incapacidad física o mental de un trabajador, sea o no producida por un riesgo de trabajo, provoca la terminación de la relación jurídica de trabajo, ante la imposibilidad, por parte del trabajador, de cumplir con las obligaciones que le impone su nombramiento; se trata de una incapacidad física o mental de carácter permanente, ya que de no ser así, deberá reintegrarse a su trabajo en cuanto cese el motivo de la incapacidad (temporal).

III. CAUSALES DE CESE O DESPIDO DE LOS TRABAJADORES DE BASE AL SERVICIO DEL ESTADO.

El artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dispone: "Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa", estableciendo en la fracción V de manera enumerativa los casos por los que los servidores públicos pueden ser cesados o despedidos con causa justificada, mismos que a continuación se mencionan:

a) Cuando el trabajador incurriese en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros,

ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

Dado que este inciso contiene varias hipótesis de causas de despido, se considera conveniente analizarlas por separado.

A) FALTAS DE PROBIIDAD U HONRADEZ.

"No es fácil definir el concepto de faltas de probidad: el diccionario de la Academia se refiere a bondad, rectitud de ánimo, - - hombría de bien, integridad y honradez en el obrar". (62)

Nuestro máximo Tribunal considera que las faltas de probidad u honradez consisten en separarse de las obligaciones que se -- tienen a cargo, procediendo en contra, por lo que se infiere que se trata de un vocablo demasiado amplio que abarca desde disponer de - los bienes de la dependencia, cualquiera que sea su cuantía hasta - ejercer o atribuirse funciones que no le corresponden o dormirse -- durante la jornada de labores, etc. Al respecto se transcribe la - siguiente jurisprudencia:

"PROBIIDAD U HONRADEZ, FALTA DE: CONCEPTO. Por falta de probidad u honradez se entiende el no proceder rectamente en las funciones -- encomendadas con mengua de rectitud de ánimo, o sea apartarse de -- las obligaciones que se tienen a cargo o procediendo en contra de - las mismas, dejando de hacer lo que se tiene encomendado o haciéndo lo en contra; debe estimarse que no es necesario para que se inte-- gre la falta de probidad u honradez que exista un daño patrimonial o un lucro indebido, sino sólo que se observe una conducta ajena a un recto proceder.

Amparo directo 2910/79. José Enrique González Rubio Olán. 3 de mayo de 1980. 5 votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.

(62) De la Cueva Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. - Op. cit. p. 244

Amparo directo 3991/79. Loreto García Islas. 8 de octubre de 1979.-
5 votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.

Amparo directo 3181/79. Humberto Hipólito Alvarado. 13 de agosto de
1979. 5 votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.

Amparo directo 2817/73. Transportes de Papantla, S.A. de C.V. 15 de
agosto de 1973. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Salvador Mondragón-
Guerra.

Amparo directo 4009/75. Ferrocarriles Nacionales de México. 2 de --
febrero de 1976. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Ramón Cañedo Al- -
drette." (63)

B) ACTOS DE VIOLENCIA.

La violencia es definida "como la acción o efecto de violentar;
de aplicar medios violentos a cosas o personas para vencer su resis
tencia. La violencia puede ser ejercida por una persona sobre - --
otras de modo material o moral; en el primer caso la expresión equi
valente a fuerza; y en el segundo a intimidación". (64)

En virtud de lo anterior, el trabajador que ejerce su fuerza -
física o material, en contra de sus jefes o compañeros o en contra-
de los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las ho-
ras de servicio, incurre en un acto de violencia que justifica su -
despido.

De acuerdo con la interpretación gramatical, se ha discutido, -
si para que se configure dicha causal de despido, es menester que -
los actos de violencia se ejerzan en contra de dos o más personas -
de las señaladas, o en contra de una sola, situación que fué defi--
nida en la jurisprudencia que dice:

(63) Dávalos José. Op. cit. p. 150

(64) Ossorio Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y
Sociales. Ed. Heliasta, S.R.L. Argentina 1978. p. 786

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS...POR ACTOS DE-- VIOLENCIA.- Los actos de violencia en contra de un compañero de trabajo, dentro de las horas de servicio y en el local de la oficina - donde labora, configuran la causal de cese prevista en el inciso -- a), de la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. (Jurisprudencia; Apéndice 1975, -- 5a. parte, 4a. Sala, Tesis 269. p. 254". (65)

C) A M A G O S .

La palabra amago ha sido utilizada como sinónimo de amenaza,- siendo el concepto de ésta "atentado contra la libertad y seguridad de las personas. Como su nombre lo indica consiste en dar a entender con actos o con palabras que se quiere hacer un mal a otro". -- (66)

Respecto a dichos vocablos, Baltasar Cavazos hace la siguiente distinción: "La amenaza es sin duda, más grave que el amago, a - pesar que los consideran sinónimos. La amenaza lleva implícita una intención de dañar; en cambio los amagos, llevan la intención de -- asustar. Si el amago es grave, deja de serlo y se torna en amenaza. (67)

De acuerdo a la citada distinción, se desprende que incurre - en esta causal, el trabajador que comete actos con la intención de intimidar o asustar, y con mayor razón con la intención de dañar a - sus jefes o compañeros de trabajo o a los familiares de unos u - -- otros ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

(65) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Op.cit.

(66) ⁴⁷⁶Ósorio Manuel. Op. cit. p. 52.

(67) Cavazos Flores Baltasar. Causales de Despido. 1a. Ed. Edit. -- Trillas, México 1983. p. 36.

D) MALOS TRATAMIENTOS.

"Según la opinión del destacado tratadista Bernaldo de Quirós, los malos tratos o tratamientos pueden ser definidos como las ofensas de hecho o las palabras a las obligaciones de afecto y respeto que deben presidir las relaciones interindividuales". (68)

Guillermo Cabanellas, dice que los malos tratos son:

"tanto las ofensas de palabra como las de obra que niegan el mutuo-afecto entre personas cuya relación es continua, en particular por-vínculos familiares o profesionales. Además, todo acto contrario - al respeto corporal y moral que merece quien está subordinado a la- autoridad de otro". (69)

De los conceptos transcritos, se infiere que el trabajador -- comete malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra -- los familiares de unos u otros, cuando realiza actos ofensivos que- sin ser injurias o amagos, van en contra del respeto, cortesía o -- buenas costumbres generalmente aceptados, que deban prevalecer en - tre las personas con las que se tiene relación continua.

E) INJURIAS .

La injuria es definida de manera general como: "agravio, ofen- sa o ultraje de palabra o de obra, con intención de deshonrar, - -- afrentar, envilecer, desacreditar, hacer odiosa o sospechosa a otra persona, ponerla en ridículo o mofarse de ella". (70)

En materia laboral, se da la connotación siguiente:

"Corrientemente se llama injuria dentro del ámbito del Dere-- cho Laboral a aquellos actos realizados por el empleado o por el --

(68) Ossorio Manuel. Op. cit. p. 444

(69) Cabanellas Guillermo. Op. cit. Tomo II, p. 610

(70) Ibid. p. 384

empleador, que por afectar a la seguridad, el honor, o los intereses de la otra parte o de su familia, dan lugar a la ruptura de la relación de trabajo". (71)

En relación a esta causa, José Dávalos comenta: "Las injurias- las debemos entender como la actitud de querer denostar a una persona. Debiéndose observar cada caso en concreto por las juntas y - no tratar de aplicar el concepto de injuria contenida en la legislación penal. Habrán de señalarse concretamente las palabras o los hechos que constituyen las injurias, así como también las circunstancias - en que se produjeron. Esto es, se hace necesario decir el texto y - el contexto. Señalar solamente que se produjeron injurias - no tiene caso, eso y nada es lo mismo. Las injurias están constituidas por hechos que la junta habrá de calificar tomando en consideración el tiempo y el espacio, es decir, las circunstancias". (72)

F) FALTAS INJUSTIFICADAS.

"b) Por faltar más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada."

Dentro de las obligaciones que impone al trabajador el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se encuentra la de asistir puntualmente a sus labores, en esto radica en gran parte, el que el trabajador cumpla oportunamente y con eficiencia sus labores, dado que el faltista causa serios trastornos a los programas de trabajo.

Para que se configure esta causal, deben acumularse cuatro faltas de asistencia como mínimo y que además, sean consecutivas, sin que exista causa justificada.

(71) Ossorio Manuel. Op. cit. p. 382

(72) Dávalos José. Op. cit. pp. 151 y 152

En esta causa de despido, la Ley de la materia es más protectorista que la Ley Federal del Trabajo, en virtud de que en ésta se requiere que sean cuatro faltas de asistencia en un lapso de treinta días, o sea que no es necesario que sean consecutivas, siendo que en la primera como ya se comentó, forzosamente tienen que acumularse cuatro consecutivas, lo que hasta cierto punto es perjudicial para las dependencias, pues algunos trabajadores hacen "puente" faltando tres días consecutivos, sin dejar que se acumule la cuarta falta.

El trabajador que se encuentra inscrito en el ISSSTE y falta por enfermedad, debe justificar sus inasistencias con licencia médica que le expida dicha Institución, ya que las constancias expedidas por médicos particulares no las justifican.

El hecho de que un trabajador previó aviso o comunicación a su jefe inmediato, deje de asistir a sus labores, no significa que la falta sea justificada, en virtud de que es necesario el requisito que se le otorgue el permiso correspondiente.

G) DESTRUCCION DE MATERIALES Y HERRAMIENTAS DE TRABAJO.

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

Estos hechos implican por sí mismos un delito en contra del patrimonio nacional y lógicamente el trabajador del Estado que los cometa, está actuando en contra del interés público, por lo que su despido resulta necesario.

Es pertinente hacer notar, que para que se configure esta causal, es indispensable que la destrucción o daños que ocasionen a los bienes aludidos, sean de manera intencional o negligencia - -

inexcusable, por lo que no se le pueden atribuir al trabajador cuando se deriven de desperfectos derivados del uso, mala calidad o -- defectos de fabricación.

H) ACTOS INMORALES.

"d) Cometer actos inmorales durante el trabajo."

"La expresión que usa la ley es muy amplia al mencionar actos-inmorales y consideramos que no debe dársele una acepción ni muy -- restringida ni muy amplia, pues lo primero conduciría a calificar -- la inmoralidad sólo cuando implicara la comisión de un delito y lo--segundo a extremos ridículos. La Sociedad tiene sus normas éticas-- que forman las buenas costumbres y el actuar en contra de ellas es-- lo que un hombre normal puede calificar de un acto inmoral." (73)

En general, actos inmorales son los contrarios a la moral o a-- las buenas costumbres y toda vez que lo que deba entenderse por mor-- ral o buenas costumbres, cambia de acuerdo al tiempo y al espacio,-- es difícil determinar o especificar su contexto, por lo que el juz-- gador debe atender a las características y circunstancias de cada -- caso en concreto.

I) REVELAR SECRETOS.

"e) Revelar asuntos secretos o reservados que tuviere con mo-- tivo de su trabajo."

Esta causal de despido se encuentra relacionada con la obliga-- ción que el artículo 44 fracción IV de la Ley de la Materia impone-- a los trabajadores. en el sentido de "guardar reserva de los asun-- tos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo".

(73) Guerrero Euquerio. Op. cit. pp. 263 y 264

A fin de que se configure esta causal, es suficiente que se -- compruebe que el trabajador reveló a otra u otras personas asuntos -- que por su naturaleza confidencial no deban ser divulgados, aún -- cuando no se causen perjuicios al Estado o terceros.

J) COMPROMETER LA SEGURIDAD DEL LUGAR DE TRABAJO.

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

No se requiere que el acto del trabajador sea intencional, --- sino que basta que sea resultado de imprudencia, o descuido inexcusable, ya que tiene la obligación de realizar sus labores con cuidado, esmero y eficacia. Tampoco es necesario que se causen daños a las personas o a las instalaciones, sino solamente que se haya comprometido, su seguridad, es decir, que se expongan a algún peligro.

Dichos actos no son motivo de despido, cuando el trabajo deseñado por su propia naturaleza entraña algún peligro, por los útiles o herramientas que se necesitan para la realización del mismo o máquinas y vehículos que se requieran al efecto.

K) DESOBEDIENCIA REITERADA.

"g) Desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes -- que reciba de sus superiores."

La subordinación es un elemento esencial de la relación de trabajo, que implica el obedecer las instrucciones u órdenes de sus -- superiores en asuntos propios de su empleo o puesto, de tal modo -- que si el primero se niega a acatar el mandato que recibe del segundo, no puede hacer otra cosa la Ley sino considerar perfectamente -

clara la causal de despido, no solamente como incumplimiento a las obligaciones inherentes a su empleo, sino como una sanción a su insubordinación, que resulta una de las faltas más graves que no pueden tolerarse.

Este inciso señala solamente dos condiciones para que se configure la causal. En primer lugar, que la desobediencia sea reiterada, ésto es, por más de una ocasión. En segundo lugar, que la desobediencia sea sin causa justificada, pues si el trabajador tiene -- una fundada razón para no realizar las labores que se le ordenan, -- no sería justo sancionarlo, el trabajador correctamente puede negarse a desempeñar labores que correspondan a puestos de distinta categoría porque no está obligado a ejecutarlas conforme a su nombramiento, en atención a que el artículo 15 fracción II de la Ley Burocrática, establece que los nombramientos deben contener los servicios que se van a prestar, los que se determinarán con la mayor -- precisión posible, a fin de evitar que se cometan abusos con los -- trabajadores, ya sea que se les exija el desempeño de labores más -- complejas o mejor remuneradas, o bien tareas correspondientes a -- puestos inferiores que puedan resultar humillantes.

Para mayor precisión de los elementos constitutivos y atenuantes de esta causal, se transcriben las siguientes ejecutorias:

"EMPLEADOS PUBLICOS. TERMINACION DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO DE UN EMPLEADO PUBLICO POR DESOBEDIENCIA SISTEMATICA A LAS ORDENES SUPERIORES.- (artículo 46-V-g) El hecho de que un empleado público - haya dejado de acatar las órdenes de sus superiores en una ocasión, no constituye desobediencia sistemática o injustificada que el estatuto señala como causa de terminación de los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, porque el calificativo - "sistemática" implica repetición o hábito de hacerlo, y menos aún - puede considerarse justificado el cese en tal caso cuando no se - -

demuestre que las órdenes desobedecidas estaban relacionadas con el trabajo (Ejecutoria: B.I.J. No. 95, p. 305, de 10. de julio de - - 1955, A. D. 662/1954. Secretario de Educación Pública, R. el 20 de junio de 1955); (74)

"EMPLEADOS PÚBLICOS, NEGATIVA DEL TRABAJADOR A OBEDECER LAS ORDENES DEL PATRON, COMO CAUSA DE CESE. (Artículo 46-V-g) No puede considerarse como suficiente para justificar el cese de un trabajador al - servicio del Estado el hecho que se haya abstenido de cumplir la -- orden recibida por un superior, cuando por razón de la naturaleza - del servicio que se le ordena no está obligado a cumplirla, como -- cuando ocurre que el superior pretende que sirva a un familiar suyo que no tiene derecho a aprovecharse de los servicios del empleado.- (Ejecutoria: B. I. J., No. 129 de 2 de mayo de 1958, A.D. 5602/1957. Secretario de Educación Pública, R. el 16 de abril de 1958)". (75)

L) EMBRIAGUEZ O USO HABITUAL DE DROGAS.

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

Las actividades que tiene encomendadas el Estado, requieren - que se realicen de manera consciente y responsable, lo que no podría lograrse si se desarrollan en estado de embriaguez o bajo el - influjo de algún narcótico o droga enervante. Es de hacerse notar - que en este último supuesto, cuando exista prescripción médica, debe hacerse del conocimiento del superior, a fin de que el trabajador no incurra en responsabilidad.

Cabe resaltar que al emplearse en este inciso el vocablo "habitualmente", la Ley es demasiado proteccionista con los trabajadores fomentando su irresponsabilidad, ya que conforme a la Ley Fede-

(74) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Comentada por Alberto Trueta Urbina y Jorge Trueba Barrera Op. cit. p. 490.

(75) Idem.

ral del Trabajo, es suficiente que un trabajador asista al trabajo en estado de embriaguez, para que sea despedido de su empleo.

Para que se configure esta causal, no basta que el empleado presente aliento alcohólico, sino que se encuentre en estado de embriaguez. No es necesario que dicho estado sea constatado por un médico, pudiendo comprobarse a través de testimoniales, conforme al criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación - que dice:

"EBRIEDAD, PRUEBA DEL ESTADO DE. La prueba testimonial es apta para probar el estado de ebriedad, y no es indispensable la pericial, en razón de que dicho estado cae bajo la simple apreciación de los - sentidos". (76)

LL) INCUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO.

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

En su gran mayoría las Condiciones Generales de Trabajo de -- las dependencias o entidades, establecen como causas de su incumplimiento, cuando el trabajador acumule diversas sanciones administrativas por contravenir normas interiores de trabajo relativas a puntualidad, asistencia, orden, disciplina, productividad, eficiencia, seguridad, uso y manejo de bienes e instrumentos de trabajo, así -- como otros motivos análogos.

Dichas sanciones, de acuerdo a la gravedad de la falta, pueden consistir en amonestaciones verbales, amonestación escrita, sus pensión en sueldos y funciones hasta por cinco días y remoción a -- unidad administrativa distinta.

El trabajador que reincide en conductas irregulares que ameriten la imposición de las sanciones descritas con anterioridad, configuran la causal de despido por falta comprobada de cumplimiento -

(76) Guerrero Euquerio. Op. cit. 269

a las Condiciones Generales de Trabajo.

M) P R I S I O N .

"j) Prisión que sea resultado de sentencia ejecutoria."

Esta causal se explica por sí misma, ya que un trabajador que es condenado a prisión, se encuentra materialmente imposibilitado para cumplir con las obligaciones inherentes a su nombramiento.

Del análisis de todas y cada una de las causales de despido de los servidores públicos, se puede concluir que son similares a las de los trabajadores regidos por el Apartado A del artículo 123-Constitucional, pero en su gran mayoría son más proteccionistas, de lo que se deriva que los trabajadores al servicio del Estado tienen mejores posibilidades en cuanto a la estabilidad e inamovilidad en su empleo.

Por otra parte, se pone de relieve que al trabajador que incurra en las causales de despido comentadas, se le debe levantar un acta administrativa en los términos y con las formalidades previstas en el artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Si el despido se realiza sin que se cumplan los requisitos a que se refiere el citado artículo y el trabajador afectado demanda su reinstalación o indemnización, haciendo valer tal incumplimiento, es motivo suficiente para que el despido se considere injustificado.

La Ley reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional prevé otros casos en que también se dan por terminados los efectos del nombramiento.

El artículo 103 dispone que si la suspensión de las labores -

se lleva a cabo antes de los diez días del emplazamiento, el Tribunal declarará que no existe el estado de huelga, fijando a los trabajadores un plazo de veinticuatro horas para que reanuden sus labores, apercibiéndolos que de no hacerlo, quedarán cesados sin responsabilidad para el Estado.

Otro artículo, el 104 de la Ley que se comenta, establece que si el Tribunal resuelve que la declaración de huelga es ilegal, - - prevendrá a los trabajadores para que, en caso de suspender las labores, dicho acto será considerado como causa justificada de cese, - y si ya las hubiera suspendido, por ese solo hecho quedarán cesados sin responsabilidad para el Estado.

El artículo 64 estatuye que las vacantes temporales mayores - de seis meses serán ocupadas por riguroso escalafón; pero los trabajadores ascendidos serán nombrados en todo caso con carácter de provisionales, de tal modo que si quien disfrute de la licencia regresare al servicio, automáticamente se correrá en forma inversa el escalafón y el trabajador provisional de la última categoría correspondiente, dejará de prestar sus servicios sin responsabilidad para el titular.

Asimismo en el capítulo de las prescripciones la Ley establece que prescriben en un mes las acciones para pedir la nulidad de un nombramiento. Aplicando supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, tenemos que el titular puede demandar la nulidad del nombramiento de aquel trabajador que lo haya engañado, adjudicándose cualidades que no le correspondían para obtener el puesto y que una vez ingresando a la dependencia a laborar, el titular descubre que no eran ciertas las características que él había dicho tener y que eran decisivas para ocupar el puesto.

IV. LA INVESTIGACION ADMINISTRATIVA. LAS ACTAS ADMINISTRATIVAS. SUS REQUISITOS.

Cuando un trabajador incurre en alguna de las causales de cese previstas en la fracción V del artículo 46 de la Ley Burocrática, se hace necesario el levantamiento de un acta administrativa, la que tiene como finalidad principal otorgar la garantía de audiencia y legalidad al trabajador para que en la misma manifieste lo que a su interés convenga, respecto de las conductas (hechos u omisiones) que se le imputen. Corresponde al jefe Superior de Oficina o centro de trabajo, asistido por dos testigos, levantar acta administrativa al trabajador o trabajadores que hayan incurrido en alguna causal que implique la terminación de los efectos de su nombramiento.

Antes de proceder al levantamiento de un acta administrativa, el trabajador y el representante sindical deberán ser citados personalmente POR ESCRITO, especificando en este citatorio el motivo, día, hora y lugar en que se llevará a cabo la actuación, debiendo firmar en la copia respectiva el recibo del mismo. En caso de que el trabajador o el representante sindical se nieguen a firmar de recibido en la copia del citatorio, éste les deberá ser entregado en presencia de dos testigos, los que asentarán en la copia, el día y hora en que se entregó el original, además de la negativa del interesado a firmar de recibido. Dicha copia se agregará al acta administrativa correspondiente.

Tratándose de trabajadores de confianza, no es necesario el citatorio al representante sindical.

El levantamiento del acta, se iniciará asentando la posición y entidad federativa, hora, día, mes, año, denominación del centro de trabajo, su ubicación, se hará una relación de los hechos u omisiones que se le imputen al trabajador en la forma más clara y precisa posible.

De todas las personas que intervengan en el levantamiento del acta administrativa, se asentarán literalmente sus declaraciones y firmarán la hoja donde obren las mismas, así como al calce del acta administrativa.

A los testigos de cargo y de descargo, se les tomará su declaración por separado, con la finalidad de que se preserve la -- autenticidad de sus declaraciones, solicitándoles que sus manifestaciones sean precisas y se concreten a los hechos u omisiones, que -- motivan el levantamiento del acta administrativa.

Se asentará literalmente lo que manifieste el trabajador y el representante sindical, quienes firmarán cada una de las hojas que integren el acta administrativa, así como al calce de la misma. En caso de negarse a firmarla, los testigos de asistencia harán -- constar este hecho poniendo la razón correspondiente y firmarán de igual modo el acta.

En el levantamiento del acta administrativa deberán evitarse las abreviaturas, tachaduras, enmendaduras y borrones.

Al finalizar el levantamiento del acta administrativa y firmada ésta por los que en ella intervinieron, deberá darse una -- copia de la misma al trabajador y otra al representante sindical, -- debiendo éstos firmar de recibido al calce del acta, pero en caso -- de negativa, los testigos de asistencia pondrán la razón correspondiente.

Si cualquiera de las personas que intervinieron en el -- levantamiento del acta administrativa, aporta documento alguno que -- tenga relación con los hechos u omisiones que dieron origen a la -- actuación, se agregarán a ésta haciéndose notar en el cuerpo de la -- misma tal circunstancia.

No obstante que en la Ley se estatuye que se levantará acta administrativa a aquel trabajador que incurriere en alguna de las causales previstas en la fracción V del artículo 46 de la Ley que se comenta, resulta pertinente comentar que se hace necesario el instrumentar acta también en los casos enunciados en la fracción I con excepción de lo relativo a la terminación de los efectos del nombramiento por renuncia del trabajador, para evitar que en el futuro se carezca de los medios idóneos para acreditar en juicio dichas causales de terminación.

En el supuesto de que el titular de la dependencia quiera demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento de un trabajador, necesariamente deberá acompañar a la demanda el acta administrativa y demás documentos a que alude el artículo 46 bis, en términos de lo que establece el artículo 127 fracción I de la Ley de la Materia. Apoyando lo anterior, la Corte ha determinado lo siguiente:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ACTAS ADMINISTRATIVAS IMPRESCINDIBLES PARA EL CESE DE LOS. Conforme al artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ningún trabajador puede ser cesado sino por justa causa, y el artículo 46 bis de la propia Ley ordena: Cuando un trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del sindicato respectivo en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y la de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por los testigos de asistencia, debiendo entregarse en el mismo acto, una copia para el trabajador y otra al representante sindical y sigue diciendo que si a juicio del titular

procede demandar la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán como instrumento base de la acción, el acta administrativa y los documentos que al levantarse ésta se hayan agregado; por lo que el cumplimiento del requisito señalado en el artículo 46-bis, debe ser considerado como un elemento básico para la procedibilidad de la acción intentada. El razonamiento anterior lleva a la conclusión de que si en el juicio correspondiente el trabajador se excepciona aduciendo que el patrón carece de acción por no haber cumplido con los requisitos a que se refiere el artículo 46-bis que se comenta y el reclamante no demuestra haber cumplido con dichas exigencias legales, se está en presencia de un caso de improcedencia de la acción intentada y por lo mismo dicha acción no debe prosperar, por otra parte, si el titular cesa a un trabajador y éste aduce en el juicio que lo cesó sin haber cumplido con los requisitos a que se refiere el artículo 46-bis que se comenta y el titular no demuestra que cumplió con dicha exigencia legal, se está en presencia de un caso de incumplimiento a la Ley que por sí solo bastará para considerar que el despido fué injustificado.

"Amparo directo 9737/83.- Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos. 6 de agosto de 1984. Unanimidad de 4 votos. Ponente: - - Alfonso López Aparicio. Secretario: Carlos Villascán Roldán."

"Amparo directo 7595/82.- Edgar Pérez Cano. 13 de junio de 1984. 5-votos. Ponente: Juan Moisés Calleja García. Secretaria: Catalina -- Pérez Bárcenas."

"Amparo directo 2670/83.- Maximiliano González Rivera. 28 de mayo de 1984. 5 votos. Ponente: David Franco Rodríguez. Secretario: - - Carlos Villascán Roldán."

"Amparo directo 5557/83.- Alvaro Pedroza Meléndez. 24 de febrero de 1984. 5 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: Carlos-Villascán Roldán."

"Amparo directo 174/82.- Juventino Mata Mejía. 16 de enero de 1984. 5 votos. Ponente: David Franco Rodríguez. Secretario Augusto Benito Hernández Torres". (77)

V. LA GARANTIA DE AUDIENCIA PARA EL TRABAJADOR Y LA REPRESENTACION SINDICAL EN LA INVESTIGACION ADMINISTRATIVA.

La Carta Fundamental de 1917 en sus artículos 14 y 16 -- otorga a todo individuo el goce de las garantías de audiencia y legalidad, que consisten en el hecho de que ninguna persona podrá ser privada de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esencialmente del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, teniendo la autoridad competente la obligación emanada de la Constitución de fundar y motivar la causa legal del procedimiento.

En este tenor, a fin de que resulte conforme a derecho -- la imputación de la acción u omisión de una conducta al trabajador, debe realizarse el levantamiento de un acta administrativa en la -- que consten por escrito los hechos u omisiones que se le adjudiquen al mismo, la cual deberá estar debidamente motivada y posteriormente fundamentada para el efecto de que pueda ser dado de baja del --

(77) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Op. cit. pp. 459 y 460.

servicio en forma justificada y sin responsabilidad para el titular.

Además, otro de los fines que conlleva el instrumentar una investigación administrativa, consiste en otorgar al trabajador que incurre en una causal de cese, la garantía de audiencia, la que se traduce en la oportunidad que tiene el empleado de manifestar -- todo aquello que beneficie a sus intereses, relatando en su caso, -- el porqué de su conducta y los elementos circunstanciales en que -- ésta se dió.

Asimismo es indispensable que el acta se instrumente con los requisitos que expresa el artículo 46-bis de la Ley de la materia, toda vez que si dicha actuación carece de alguna de las formalidades que ahí se establecen, adolecerá de invalidez como instrumento probatorio.

Otro aspecto muy importante respecto al levantamiento -- del acta administrativa de un trabajador de base, lo configura la -- participación del representante sindical en dicha documental, quien deberá ser citado para que comparezca y manifieste lo que a su representación corresponda, habida cuenta que entre las funciones propias del sindicato se encuentra la de defender los intereses comunes de los agremiados.

En el supuesto de que no se haya citado debidamente al -- representante sindical a fin de que compareciera a la instrumentación del acta administrativa, se presumirá que la misma se levantó -- sin el conocimiento del Sindicato y quizá del trabajador, lo que -- evidencia la posibilidad de un despido injustificado.

De lo anteriormente vertido se desprende que es una --

obligación directa emanada de la Constitución Federal el proporcionar la oportunidad de defensa a los afectados, aún cuando la Ley -- del acto no establezca ni el procedimiento ni las formalidades esenciales respectivas.

CAPITULO QUINTO

PROCEDIMIENTO PARA LA RESOLUCION DE LAS CON-
TROVERSIAS RELATIVAS A LA TERMINACION DE LOS
EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES
DE BASE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIA
CION Y ARBITRAJE.

El artículo 127 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado nos habla sobre el procedimiento que se ha de seguir para resolver las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, estableciendo al respecto lo siguiente:

I.- La dependencia presentará por escrito su demanda, acompañada del acta administrativa y de los documentos a que se alude en el artículo 46 bis, solicitando en el mismo acto el desahogo de las demás pruebas que sea posible rendir durante la audiencia a que se refiere la siguiente fracción:

II.- Dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda se correrá traslado de la misma al demandado, quien dispondrá de nueve días hábiles para contestar por escrito, acompañando las pruebas que obren en su poder, señalando el lugar o lugares en donde se encuentren los documentos que no posea, para el efecto de que el Tribunal los solicite, y proponiendo la práctica de pruebas durante la audiencia a la que se refiere la fracción siguiente; y

III.- Fijados los términos de la controversia y reunidas las pruebas que se hubieren presentado con la demanda y la contestación, el Tribunal citará a una audiencia que se celebrará dentro de los quince días siguientes a la contestación, en la que se desahogarán las pruebas, se escucharán los alegatos de las partes y se dictarán los puntos resolutive del laudo, que se engrosará dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la celebración de la audiencia, salvo cuando a juicio del Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias para mejor proveer, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo y una vez desahogadas, se dictará el laudo.

dentro de quince días.

El Estado participa en el procedimiento no como tal, sino como un particular, de la misma manera que el trabajador.

Sabemos que todo proceso legal requiere del impulso procesal que constituye la demanda. Este acto que lleva implícitas -- tanto las acciones como las pretensiones del demandante (atendiendo al hecho de que estamos hablando en materia burocrática), tiene como objetivo principal la obtención de una resolución favorable que le permita gozar de un derecho o que le sea reconocido el mismo, y en el caso específico del titular de una dependencia o entidad, -- esta circunstancia se traduce en la posibilidad que tiene éste para dar por terminados los efectos de los nombramientos de sus trabajadores sin responsabilidad para el Estado, en el supuesto de que los mismos hayan incurrido en alguna de las conductas que de manera específica contempla el artículo 46 fracción V de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como causales de cese de los trabajadores.

Naturalmente para la consecución de este objetivo se requiere acompañar con el escrito de demanda el acta administrativa -- en la que se le hayan dado al trabajador las garantías de audiencia y legalidad constitucionales y en la que, como ya vimos en el capítulo anterior, se asienten los hechos, declaraciones del trabajador y testigos, y documentos que se anexan a la misma, a efecto de integrar de manera adecuada la acción que pretende ejercitar el titular y no que más tarde pueda ser declarada improcedente por carecer de algún elemento.

I. TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

El órgano laboral competente para dirimir las controversias que se suscitan entre los titulares y los trabajadores a su -- servicio, es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Este Tribunal encuentra su apoyo legal en la fracción XII, - - Apartado B) del artículo 123 de nuestra Carta Fundamental, en donde se establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo previsto en la Ley Reglamentaria de dicho apartado constitucional.

De igual manera el artículo 124 de la Ley establece que el Tri bunal será competente para conocer de los conflictos individuales - que se susciten entre los titulares de una dependencia o entidad y- sus trabajadores; conflictos colectivos, sindicales e intersindica- les, así como del registro de los sindicatos o en su caso, su cance lación, y efectuar el registro de reglamentación interna de las de- pendencias y entidades del Estado.

Creado por el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los- Poderes de la Unión de 1938, se le ratificó en la reforma de 1941 y más tarde elevado a la categoría de institución constitucional en - la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1960.

El Licenciado Jorge Olivera Toro en su obra "Manual de Derecho Administrativo", explica que con el Estatuto de 1938 se aprobaron - las Juntas Arbitrales y el Tribunal de Arbitraje como órganos com-- petentes en materia laboral burocrática, constituyéndose las Juntas dentro de las mismas unidades burocráticas o dependencias como órganos de primera instancia, y el Tribunal como órgano de segunda ins- tancia para la revisión de las resoluciones emitidas por las - - -

Juntas Arbitrales. (78)

Toda vez que ambas autoridades procesales fueron tachadas de - inconstitucionales por no encontrar su apoyo en algún precepto de - la Carta Máxima, en 1960 se decidió incluir una fracción en el Apartado B) que en ese año se adicionaba al artículo 123 Constitucional, a fin de que tanto titulares como trabajadores tuvieran la garantía de acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para decidir sus controversias.

El Tribunal, como autoridad laboral, es un órgano colegiado -- que funciona en Pleno y en Salas.

En la actualidad está integrado por tres Salas, que a su vez - están conformadas por un Magistrado designado por el Gobierno Federal, un Magistrado Representante de los Trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un Magistrado, tercer árbitro, nombrado por los dos anteriores y que fungirá como Presidente de la Sala.

Estas Salas podrán aumentarse cuando así se requiera. De - - igual manera la Ley Reglamentaria establece que en las capitales de las entidades federativas, podrán funcionar las Salas auxiliares -- del Tribunal que el Pleno considere necesarias, las cuales se integrarán en la misma forma que las Salas.

El Pleno se integrará con la totalidad de los Magistrados de - las Salas y con uno adicional que designado por el Titular del Ejecutivo, fungirá como Presidente del propio Tribunal.

La duración en su encargo, tanto del Presidente del Tribunal -

como de los Presidentes de las Salas, será de seis años, mientras -- que los Magistrados Representantes del Gobierno Federal y de los -- Trabajadores podrán ser removidos libremente por quienes los designaron.

El Tribunal contará con un Secretario General de Acuerdos -- que sustituirá al Presidente del Tribunal en sus faltas temporales -- y en las definitivas en tanto se expide nuevo nombramiento y Secretarios Generales Auxiliares de las Salas o Salas Auxiliares que cubrirán las faltas temporales de los Presidentes de las Salas.

Asimismo, en cada Sala y Sala Auxiliar habrá los Secretarios de Acuerdos, Actuarios y el personal administrativo que se requiera para atender el volumen de asuntos que se les asignen.

Cuenta también con un grupo de Conciliadores que intervienen y dan fe pública de los convenios que las partes celebren con su intervención; y una Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado integrada por un Procurador y el número de Procuradores Auxiliares que se juzgue necesarios para la defensa de -- los intereses de los trabajadores, siendo estos servicios con el -- carácter de gratuitos.

Este órgano jurisdiccional depende por lo que en materia presupuestaria se refiere, de la Secretaría de Gobernación quien cubrirá los gastos que origine el funcionamiento del anterior.

A) COMPETENCIA DEL TRIBUNAL.-

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer de los: (Artículo 124 de la Ley)

I.- 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, -- dictar 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.

La Ley de la Materia regula la competencia del Pleno del Tribunal, correspondiéndole a éste: (Artículo 124-A)

I.- Expedir el Reglamento Interior y los Manuales de Organización del Tribunal;

II.- Uniformar los criterios de carácter procesal de las diversas Salas, procurando evitar sustenten tesis contradictorias;

III.- Tramitar y resolver los asuntos a que se refieren las -- fracciones II, III, IV y V del artículo anterior;

IV.- Determinar, en función de las necesidades del servicio, -- la ampliación de número de las Salas y de Salas Auxiliares que requiera la operación del Tribunal, y

V.- Las demás que le confieran las disposiciones legales -- aplicables.

Respecto de la competencia de las Salas, tenemos que a éstas -- corresponde:

I.- Conocer, tramitar y resolver los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de las dependencias o entidades y sus trabajadores, y que le sean asignados de conformidad con lo establecido en el Reglamento Interior, y

II.- Las demás que les confieran las leyes.

A las Salas Auxiliares corresponde:

I.- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre las dependencias o entidades a que se refiere el artículo 10. de esta Ley y sus trabajadores, cuando éstos presten sus servicios en las entidades federativas de su jurisdicción;

II.- Tramitar todos los conflictos a que se refiere la fracción anterior hasta agotar el procedimiento, sin emitir Laudo, debiendo turnar el expediente al Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dentro de los diez días siguientes a aquél en que se declare cerrada la instrucción, para que éste lo turne a la Sala correspondiente que dictará Laudo, y

III.- Las demás que les confieran las Leyes.

II. PROCEDIMIENTO PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS INDIVIDUALES QUE SE SUSCITEN ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES DE BASE CON MOTIVO DE LA TERMINACION DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO.

A) CONSIDERACIONES GENERALES:

"El término proceso es una idea genérica, es el momento-dinámico de cualquier fenómeno en su devenir; pero jurídicamente es el conjunto de actos para el desenvolvimiento de la función jurisdiccional. En otras palabras, el proceso supone una serie de actos

de las partes (contingentemente del tercero) y del Tribunal desarrollados dentro de marcos legales, con objeto de obtener la sentencia que pone fin al conflicto de intereses. Esta idea del proceso revela, claramente, su composición de actos jurídicos, derivados de la acción procesal, que persigue un mismo fin: la efectividad del derecho, y puesto que a tales actos, porque proceden hacia este fin, se les denomina "procedimientos", se define el proceso como un procedimiento reglamentado". (79)

Así tenemos que "el proceso del trabajo está constituido por el complejo de actos de obreros y patronos y de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y Pleno de la Suprema Corte, así como de testigos o peritos, que representan el funcionamiento de normas que regulan y liquidan los conflictos obrero - patronales, interobreros o interpatronales, jurídicos o económicos, incluyendo los conflictos entre los Poderes - de la Unión y sus trabajadores". (80)

Los conflictos laborales que se susciten entre el Estado y sus Servidores, se tramitan y resuelven conforme a los procedimientos que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los cuales se pueden dividir en tres clases:

- a) Procedimientos ordinarios,
- b) Procedimientos especiales en la huelga, y
- c) Procedimientos de ejecución.

(79) Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. - -
Op. cit. p. 325

(80) Ibid. pp. 329 y 330

"La Ley que regula dichos procedimientos es sumamente pobre, reveladora de falta de método y de técnica, pues reproduce ligeramente los estatutos que le precedieron. La experiencia que se tenía de la Ley Federal del Trabajo, de los Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y de las prácticas del Tribunal de Arbitraje, pudieron haber servido para reglamentar contínuo el procedimiento burocrático". (81)

En el procedimiento ante el Tribunal impera el principio de sencillez, ya que el artículo 126 de la Ley de la Materia establece claramente que no se requiere forma o solemnidad especial en la promoción o intervención de las partes.

De manera sintética el artículo 127 de la Ley Burocrática reduce el procedimiento a:

a) La presentación de la demanda respectiva que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia.

b) La contestación que se hará en igual forma.

c) La audiencia en la que se recibirán las pruebas o alegatos de las partes.

d) La resolución, salvo cuando a juicio del propio Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo, y, una vez desahogadas, se dictará laudo.

Como se puede apreciar de lo vertido en líneas superiores, éste es un procedimiento sumario cuya finalidad es resolver de manera pronta la controversia que existe entre el titular y sus trabaja

(81) Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. - -
Op. cit. p. 557

dores de base, aunque en la realidad no sea así, ya que el desahogo de las pruebas se lleva en varias audiencias, las cuales se programan en fechas lejanas, en virtud de la cantidad de trabajo que tiene el Tribunal.

Resulta pertinente referirnos a la prescripción de la acción del titular para solicitar la cesación de los efectos del nombramiento de un trabajador, antes de exponer propiamente lo relativo al procedimiento que nos ocupa.

El Título Sexto de la Ley, dedica algunos artículos a la reglamentación de la institución de la prescripción.

La regla general en materia de prescripciones establece un año para la pérdida del derecho a ejercitar las acciones no interpuestas en ese lapso, derivadas de la misma Legislación Burocrática, del nombramiento y de los acuerdos que fijen las Condiciones Generales de Trabajo.

Como excepciones a la disposición que se transcribe, tenemos que prescriben en un mes las acciones para pedir la nulidad de un nombramiento y en cuatro meses la facultad de los funcionarios para suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores, contando el término desde que sean conocidas las causas.

"Cuando un sujeto no hace efectivo su derecho durante cierto tiempo, salvo casos excepcionales, la Ley ha establecido un sistema que obedece a razones de estabilidad y seguridad jurídica llamado prescripción extintiva, por medio de la cual se extingue o desaparece el derecho mismo". (82)

(82) Guerrero Euquerio. Op. cit. p. 515

Esta opinión viene a reformar lo que se expone en el sentido de que el titular que no ejercita su acción dentro del plazo que le impone la Ley, pierde necesariamente su derecho a hacerla valer con posterioridad, todo con el fin de que el trabajador goce de esa seguridad jurídica que rige a todas las relaciones de trabajo.

Respecto de las acciones que tiene el titular para pedir la nulidad del nombramiento de uno de sus trabajadores, la prescripción de las mismas comenzará a correr desde el momento en que le sean conocidas las causas, es decir, cuando el titular se enterado de las faltas o motivos que den origen al ejercicio de dichas acciones, como podría ser que se descubriera con posterioridad a la ocupación de un puesto por parte del trabajador, que éste no posee los conocimientos que dijo tener, los cuales eran decisivos para extenderle su nombramiento.

De igual manera, procede el ejercicio de las acciones de los titulares para suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores, contando el término desde que sean conocidas las causas. A fin de aclarar lo relativo a estas prescripciones, a continuación se transcriben las siguientes tesis emitidas por nuestro Máximo Tribunal:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PRESCRIPCIÓN DE LAS ACCIONES PARA EL CESE DE LOS. Tratándose de faltas de probidad atribuidas a un Servidor del Estado, con motivo de las cuales sea necesario practicar previamente una investigación administrativa para esclarecer los hechos imputados a ese trabajador, el término de la prescripción para que el titular de la dependencia burocrática respectiva pueda dar de baja al empleado corre a partir de la fecha en que se concluya dicha investigación. A. D. 7824/59. 16 de octubre de 1964. Semanario Judicial de la Federación. Octubre de 1964. Pag.32". (83)

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, FALTAS COMETIDAS POR LOS. - - Cuando las faltas cometidas por un trabajador, por su naturaleza no puedan ser conocidas y apreciadas íntegramente desde el primer momento en que surjan datos o denuncia que hagan presumible su comisión, el término de que disfruta el titular burocrático para sancionar dicha falta, no puede empezar a contarse sino hasta que, concluida la investigación indispensable se sepa con certeza cuales faltas han sido cometidas y la naturaleza de las mismas, así como la responsabilidad del empleado, porque es a partir de ese momento en que efectivamente el titular tiene conocimiento de que existe causal de separación que puede hacerse valer en contra de determinado empleado. A. D. 8619/60. 26 de octubre de 1961. Semanario Judicial de la Federación Octubre de 1961. Págs. 105 y 106". (84)

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, PRESCRIPCIÓN DE LAS ACCIONES-PARA CESAR, SUSPENDER O DISCIPLINAR A LOS. DEBE AGOTARSE LA INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA. Es hasta la fecha en que el titular tiene certeza de que el trabajador cometió la falta, cuando está en posibilidad de tener los datos necesarios para ejercitar o no las acciones derivadas de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que, en su artículo 113, fracción II, inciso c) expresa que en cuatro meses prescribe la facultad de los funcionarios para suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores, y, ésto sólo acaece cuando ha agotado la investigación administrativa respectiva, la que resulta benéfica a los trabajadores, pues con ello se les dan amplios márgenes para su defensa. Semanario Judicial de la Federación Séptima Época. Volúmen 10. Quinta Parte, pag. 68". (85)

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS. PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE AUTORIZACIÓN, COMPUTO DEL TÉRMINO. La Ley Federal de -

(84) Guerrero Euquerio. Op. cit. p. 535

(85) Herrán Salvatti Mariano Op. cit. p. 88

los Trabajadores al Servicio del Estado establece en su artículo -- 113, fracción II, inciso c), que prescribe en cuatro meses la facultad de los funcionarios para suspender, cesar o disciplinar a sus - trabajadores, contando el término desde que sean conocidas las causas. Conforme al precepto legal citado, no puede considerarse que la prescripción comenzará a correr desde que el Departamento Jurídico de la dependencia respectiva tenga conocimiento de las faltas en que incurrió el trabajador, porque si tales actos ya fueran del conocimiento del superior inmediato de aquél, como no se señala -- por la Ley que la prescripción comenzará a correr a partir de que - el Departamento Jurídico de cada dependencia pueda ejercitar la acción correspondiente, sino desde que los funcionarios conozcan de - ellas, la acción que se ejercite con posterioridad al término de -- cuatro meses, tomando en consideración la fecha en que el superior-jerárquico del trabajador conoció los hechos, se considerará pres-- crita. Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época, Volúmen- 50, Quinta Parte, pag. 30 (Ejecutoria)". (86)

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. COMPUTO DE LA PRESCRIPCIÓN EN LOS CASOS PREVISTOS POR EL ARTICULO 113, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE- LOS. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 113, fracción II- inciso c) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es- tado, el término para la prescripción de la acción que puede ejerci- tar el Estado en el caso previsto por el artículo 46, fracción V, - del ordenamiento citado, para solicitar autorización para cesar a - los trabajadores sin responsabilidad para el Estado, debe computar- se desde el día siguiente al de la conclusión de la investigación - administrativa que se practique al efecto, ya que la finalidad per- seguida por estas investigaciones, en los términos del artículo 46- bis de dicha Ley, consiste precisamente en allegar los medios de -- convicción para tener un conocimiento exacto de la conducta de los- (86) Herrán Salvati Mariano. Op. cit. p. 88

trabajadores y estar en condiciones de decidir si procede o no ejercer la acción. Informe del Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1978. Sala Auxiliar, pag. 32 (Ejecutoria)⁸⁷

La prescripción no puede comenzar ni correr:

I.- Contra los incapacitados mentales, sino cuando se haya discernido su tutela conforme a la Ley;

II.- Contra los trabajadores incorporados al servicio militar en tiempo de guerra y que por alguno de los conceptos contenidos en esta Ley se hayan hecho acreedores a indemnización, y

III.- Durante el tiempo que el trabajador se encuentre privado de su libertad, siempre que haya sido absuelto por sentencia ejecutoriada.

Existen dos casos en que la prescripción se interrumpe:

I.- Por la sola presentación de la demanda respectiva ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y

II.- Si la persona a cuyo favor corre la prescripción reconoce el derecho de aquélla contra quien prescribe, por escrito o por hechos indudables.

El cómputo de los plazos en la prescripción, se lleva de la siguiente forma: los meses se regularán por el número de días que les corresponda, contándose completo el primer día, aunque no lo sea. El último siempre deberá ser contado completo y cuando sea feriado, no se tendrá por completa la prescripción sino cumpli-

(87) Herrán Salvatti Mariano. Op. cit. p. 89

do el primer útil siguiente.

B) LA DEMANDA.

Como lo expusimos con anterioridad, en la parte inicial de este último capítulo, la Ley Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, regula paso por paso el procedimiento que ha de seguir aquel titular que desee dar por terminados los efectos del nombramiento de uno de sus trabajadores ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Se entiende que el titular toma esa decisión teniendo en cuenta que su trabajador incurrió en alguna de las causales de despido o "cese" que enumera la fracción V del artículo 46 de la Ley de la Materia, que son las únicas, además de la huelga, en las que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje está facultado para determinar el cese de un trabajador.

Desarrollando cada fracción del artículo 127-bis de la Ley, tenemos que el procedimiento para resolver las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores al Servicio del Estado, se llevará a cabo ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual es competente para conocer de los conflictos de carácter individual que se susciten entre los titulares y los trabajadores a su servicio.

La fracción I del citado artículo menciona que "la dependencia presentará por escrito su demanda, acompañada del acta administrativa y de los documentos a que alude el artículo 46-bis solicitando en el mismo acto el desahogo de las demás pruebas que sea posible rendir durante la audiencia a que se refiere la siguiente fracción".

Nuestra Ley Burocrática precisa de la supletoriedad en materia procesal tanto de la Ley Federal del Trabajo como del Código -- Federal de Procedimientos Civiles. La primera regula de manera extensiva lo relativo a la demanda y contestación laborales. Por lo que se refiere a la demanda, podemos decir que se trata de la "petición de quien se siente titular de un derecho para pedir su reconocimiento u obligar a un tercero a cumplir con una obligación correctiva". (88)

Con esta definición, el Maestro Euquerio Guerrero, expone el ánimo del actor que pretende le sean procuradas las prestaciones -- que reclama. El medio para exponer dichas pretensiones, en materia laboral, no requiere de solemnidad o formulismo alguno, por el contrario, en esta materia predomina la sencillez tal y como lo dispone el artículo 127 de la Ley Reglamentaria del Apartado B del -- artículo 123 Constitucional, cuando dice que la presentación de la demanda respectiva deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia, aunque en el caso concreto, el Titular deberá presentarla por escrito.

El artículo que se comenta establece, asimismo, que la contestación se dará en igual forma, y que las pruebas y alegatos de las partes se recibirán en una sola audiencia después de la cual, se pronunciará resolución que en nuestro medio recibe el nombre de Laudo.

De esta manera tenemos que desde el comienzo del procedimiento hasta su conclusión rige un sistema sencillo, accesible, a fin de que las partes puedan sin pretexto acudir a la jurisdicción del Tribunal de la Materia para resolver las controversias que se les presenten.

(88) Guerrero Euquerio. Op. cit. p. 550

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, - establece los requisitos especiales que deberá contener la demanda, como son: (Artículo 129)

- I.- El nombre y domicilio del reclamante
- II.- El nombre y domicilio del demandado
- III.- El objeto de la demanda
- IV.- Una relación de los hechos
- V.- La indicación del lugar en que puedan obtenerse las pruebas que el reclamante no pudiere aportar directamente y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que funde su demanda, y las diligencias -- cuya práctica solicite con el mismo fin.

De la misma manera debe acompañar a su escrito inicial de -- demanda, las pruebas de que disponga y los documentos que acrediten la personalidad de su representante, si no concurre personalmente.

"El derecho laboral burocrático es más ritualista que el laboral común de los asalariados o trabajadores en general, pues la demanda - debe ser no sólo la expresión de la acción procesal, sino que debe contener la pretensión procesal pues el actor no tiene oportunidad legal de ampliar o modificar dicha demanda, porque ésta se entiende en sentido estricto". (89)

Por lo que respecta al acta administrativa que debe acompañar el titular con su escrito inicial de demanda, debe estar instruida con todos los requisitos que se mencionaron en el capítulo anterior a efecto de que se cuente con un documento de calidad que-

(89) Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. 6a. Ed. Porrúa. México 1982. p. 550

permita apoyar eficazmente la acción del titular para dar por terminados los efectos del nombramiento del trabajador, es así que deno anexar dicha actuación y los documentos a que alude el artículo-46-bis de la Ley Burocrática, se tornaría improcedente el ejercicio de dicha acción.

De igual manera debe solicitarse en el mismo acto el desahogo de las demás pruebas que sea posible rendir durante la audiencia de Ley, como son la confesional, testimoniales, inspecciones judiciales, etc., las cuales deben encaminarse a demostrar que el trabajador incurrió en una causal que motiva la cesación de los efectos de su nombramiento. Dichas pruebas como se verá más tarde, requieren ser ofrecidas con todos los elementos necesarios para su desahogo.

C) LA CONTESTACION.-

De manera general el artículo 130 de la Ley, dispone que el demandado tendrá cinco días a partir de la fecha en que haya sido notificado de la demanda, para contestarla. Dicha contestación deberá reunir los mismos requisitos que la demanda y deberá referirse a todos y cada uno de los hechos que comprenda el escrito del actor, y ofrecer pruebas en los términos del artículo 125 fracción V.

Tratándose específicamente del trabajador como demandado, la fracción II del artículo 127-bis de la Ley, en concreto dispone que "dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda, se correrá traslado de la misma al demandado, quien dispondrá de nueve días hábiles para contestarla por escrito, acompañando las pruebas que obren en su poder, señalando el lugar o lugares en donde se encuentren los documentos que no posea, para el efecto de que el Tribunal los solicite y proponiendo la práctica de pruebas durante la audiencia a la que se refiere la fracción III de este artículo.

Para el caso de que el domicilio del demandado se hallare -- fuera del lugar en que radica el Tribunal, se ampliará el término -- en un día más por cada 40 kilómetros de distancia o fracción que -- exceda de la mitad.

De acuerdo al artículo 136 de la Ley Burocrática, cuando el demandado no contesta la demanda dentro del término concedido o si resulta mal representado, se tendrá por contestada la demanda en -- sentido afirmativo salvo prueba en contrario.

En este supuesto tratándose del trabajador, sólo podrá ofrecer aquellas pruebas en contrario que tiendan a demostrar que no -- son ciertos los hechos afirmados en la demanda, según lo dispone el artículo 879 de la Ley Federal del Trabajo.

"El alcance de la prueba en contrario, en los casos de rebel día del demandado (titular) en los juicios laborales de burócratas, es el de la teoría antigua: el contumaz sólo puede ser absuelto -- cuando pruebe que no existe vínculo contractual de trabajo". (90)

La fracción III del artículo 127-bis de la ley que se estu-- dia, estatuye que "fijados los términos de la controversia y reuni-- das las pruebas que se hubiesen presentado con la demanda y la con-- testación, el Tribunal citará a una audiencia que se celebrará den-- tro de los quince días siguientes de recibida la contestación en la que se desahogarán pruebas, se escucharán los alegatos de las par-- tes y se dictarán los puntos resolutiveos del Laudo...."

Esta fracción se refiere al momento en que se fija la contro-- versia, es decir, cuando queda constituida de manera formal la -- litis.

(90) Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. 6a. Ed. Porrúa. México 1982. p. 553

La litis se integra con la pretensión procesal del actor expuesta en la demanda y con la pretensión procesal del demandado en la contestación. Es en este momento cuando el conflicto queda debidamente planteado.

Una vez que la litis ha sido fijada, las partes pueden objetar las pruebas de su contrario en los mismos términos que en el -- proceso laboral común.

D) LAS AUDIENCIAS.

Recibida la contestación de la demanda o una vez transcurrido el plazo para contestarla, el Tribunal ordenará la práctica de -- las diligencias que fueren necesarias y citará a las partes y, en -- su caso, a los testigos y peritos, para la audiencia de pruebas, -- alegatos y resolución.

Con la demanda y su contestación o la declaratoria de tener -- la demanda por contestada en sentido afirmativo, se completa la fase expositiva del procedimiento, hecho lo cual, se señala fecha para la celebración de la audiencia a que se refiere la fracción III del artículo 127-bis de la ley, dentro de los quince días siguientes de recibida la contestación.

Las audiencias son públicas, como en todo proceso laboral, a cargo del Secretario de Audiencias del Tribunal.

El día y hora de la audiencia se abre el período de recepción de pruebas y la Sala correspondiente califica las mismas, admitiendo las que estima pertinentes y desechando aquellas que resulten -- notoriamente inconducentes o contrarias a la moral o al derecho o -- que no tengan relación con la litis.

En la audiencia sólo se aceptan las pruebas ofrecidas previamente con los escritos de demanda y contestación, a no ser que se trate de hechos supervenientes, en cuyo caso deberá darse vista a la contraria a efecto de que manifieste lo que a su interés convenga, asimismo podrán ofrecerse las que tengan por objeto probar las tachas contra testigos, o si se trata de la confesional, la cual -- podrá ser ofrecida en cualquier momento antes de que la audiencia se declare cerrada.

Podría darse el caso de que durante el transcurso de la audiencia surgieran algunas cuestiones que escaparan a la resolución por parte del Secretario de Audiencias de la Sala respectiva, por lo que a petición de la parte interesada, el Secretario General -- Auxiliar podrá resolverlas.

En el procedimiento burocrático se establece la posibilidad de acudir al recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por el artículo 128 de la Ley de la Materia. Este recurso va en contra de los acuerdos dictados en las audiencias, y deberá realizarse -- dentro de las 24 horas siguientes a la conclusión de la misma, correspondiendo conocer de él, según sea el caso, al Pleno o a las -- Salas.

La audiencia de admisión y recepción de pruebas es pública y oral, como ya vimos y aún cuando la Ley es omisa, las partes pueden objetar las pruebas de su contraparte en la misma forma y términos que se hace en el procedimiento laboral común.

En cuanto se acuerda sobre la admisión y desechamiento de -- las pruebas de las partes, se pasa al desahogo de las mismas, siendo primero las del actor y luego las del demandado, en la forma y -- términos que la Sala estime oportuno, tomando en cuenta la natura--

leza de las mismas y procurando celeridad en el procedimiento.

E) LOS MEDIOS DE PRUEBA.

El régimen probatorio de nuestro derecho burocrático en virtud de que no cuenta con disposiciones aplicables al respecto, requiere de la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo y del Código Federal de Procedimientos Civiles.

"En sentido estrictamente gramatical, la prueba significa la acción y efecto de probar, y también la razón, argumento, instrumento u otro medio con que se pretende mostrar y hacer patente la verdad o falsedad de un hecho. Etimológicamente, la palabra prueba se deriva de probe, que significa honradez, o de probandum, probar, patentizar, hacer fé. También se conceptúa la prueba, como los medios probatorios o elementos de convicción considerados entre sí". (91)

La prueba va dirigida al Juez o Tribunal, no a la contraparte, aunque éste tenga la facultad de objetarla y el deber de justificar sus objeciones.

"El tema probatorio es siempre una afirmación de hechos, porque el derecho no está sujeto a prueba, a no ser que se trate de leyes - - extranjeras, usos, costumbres, o jurisprudencia". (92)

La prueba va encaminada a los hechos que no hubieran sido -- confesados en la demanda y contestación y que sean dudosos, conforme al artículo 777 de la Ley Federal del Trabajo.

Para poder conocer la verdad, el Tribunal puede valerse de -

(91) Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. - - Op. cit. p. 371

(92) Idem.

las declaraciones de las partes, del testimonio de otras personas y de los hechos materiales o notorios que se le presenten.

La Ley Reglamentaria del Apartado 8) del Artículo 123 Constitucional, no establece los medios probatorios que pueden aportar -- las partes para acreditar sus acciones o para justificar sus excepciones, por lo que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 11, aplicamos lo dictado por la Ley Federal del Trabajo y Código de -- Procedimientos Civiles, que al efecto reglamentan los siguientes -- medios de prueba:

- I.- Confesional.
- II.- Documentos Públicos.
- III.- Documentos Privados.
- IV.- Dictámenes periciales.
- V.- Reconocimiento o Inspección Judicial.
- VI.- Testigos.
- VII.- Fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y
- VIII.- Las presunciones.

El desahogo de las pruebas ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se sujeta en primer término a las disposiciones específicas de la ley burocrática, y en su caso, a las normas supletorias y a la jurisprudencia que las interpreta.

Toda vez que la Ley de la materia contempla un procedimiento sumario, lo ideal sería que todas las pruebas se desahogaran en una sola audiencia, porque sabemos que dicho desahogo no se lleva a --

cabo en una o dos audiencias, sino en varias, de manera que cuando concluye el desahogo de la última probanza, ha transcurrido ya mucho tiempo desde su inicio.

En cuanto se cierra la audiencia por no existir más pruebas pendientes que desahogar de las partes, se pasa al período de alegatos, que deberán formular tanto el actor como el demandado.

El Maestro Alberto Trueba Urbina, hace mención de algunos -- precedentes y jurisprudencias en relación a las pruebas en su obra "Legislación Federal del Trabajo Burocrático", las cuales se transcriben a continuación:

"TRIBUNAL DE ARBITRAJE. PRUEBAS ANTE EL. (INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS). (ARTICULOS 132 y 137). Cuando el Titular de una Unidad Burocrática aporta como prueba en el juicio una investigación de -- carácter administrativo en la que rindieron declaraciones personas extrañas al conflicto, tal documento debe considerarse como prueba-testimonial escrita, por lo que es indispensable ofrecerla como tal, dando oportunidad a la parte contraria para repreguntar a los firmantes, pues de no hacerlo así, carece de valor probatorio. (Jurisprudencia: Apéndice de 1917-1955. Tesis 1106 p. 1984).

PRUEBA DOCUMENTAL (ARTS. 129-V y 130). En los conflictos que se -- tramitan ante el Tribunal de Arbitraje para los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, las pruebas documentales deben -- proponerse acompañándolas al escrito de demanda o, en su caso, al -- de contestación que debe presentarse dentro del término de tres -- días (hoy son cinco) contados a partir de la fecha en que se emplea al demandado, excepción hecha de aquellas que la parte no puede -- aportar directamente, en cuyo caso debe indicar el lugar en que -- pueden obtenerse, pues si se ofrecen y rinden hasta la audiencia de pruebas y alegatos, no pueden ser tomadas en consideración por ser-

extemporáneas. (Ejecutoria: Informe de Labores del Tribunal de -- Arbitraje 1963, pp. 95 y 96. A. D. No. 634/49. Eduardo Pérez Té- -- llez Vs. Tribunal de Arbitraje).

PRUEBA DOCUMENTAL. (Arts. 132 y 137) Si no es ratificada ante el -- Tribunal por las personas signatarias, no produce eficacia probato- -- ria alguna (Laudo: Exp. 528/942. Exp. No. 547/942. Srio. de Educa- -- ción Pública Vs. Alejandro López Tafoya).

PRUEBA TESTIMONIAL. (Arts. 132 y 137) No es idónea esta prueba cuan- -- do los testigos no son presentados ante el Tribunal para ser exami- -- nados y dar así a la contraria la oportunidad de repreguntar. (Laudo: -- Exp. No. 201/950. Jefe del Departamento del Distrito Federal -- Vs. Juan Paz López).

PRUEBAS DE TERCEROS (Art. 132) Los terceros son llamados a juicio, -- no como simples coadyuvantes de la parte demandada, sino para el -- efecto de que, en defensa de sus mejores derechos, opongán las -- excepciones que estimen conducentes y ofrezcan las pruebas que en -- su concepto les beneficien. (Laudo: Exp. No. 59/953 Olimpia Ortiz -- Mendoza Vs. Srio. del Trabajo y Previsión Social).

PRUEBAS PARA MEJOR PROVEER. (Art. 138). Las pruebas cuyo desahogo o -- recepción soliciten los miembros del Tribunal para mejor proveer, -- en uso de la facultad que la Ley les concede, deben ser aquellas -- que tiendan a hacer luz sobre los hechos controvertidos que no han- -- llegado a dilucidarse con toda precisión, y no las que debieron ser -- aportadas por las partes, cuyas omisiones y negligencias no pueden -- ser subsanadas por los integrantes del Tribunal a pretexto de que -- necesiten mayor instrucción. (Ejecutoria: Informe de Labores del -- Tribunal de Arbitraje. 1963, p. 96 A.D. 581/59. Srio. de Educación -- Pública Vs. Tribunal de Arbitraje. Tercero perjudicado: Heladio --

Torres Zárate).

EMPLEADOS PUBLICOS. LA CONFESION EXTRAJUDICIAL DE UN TRABAJADOR. -- CONTENIDA EN UNA ACTA ADMINISTRATIVA. PRUEBA PLENAMENTE EN SU CONTRA, AUNQUE NO HAYA SIDO RECONOCIDA Y RATIFICADA POR LAS DEMAS PERSONAS QUE EN ELLAS INTERVINIERON (Art. 137). Las actas administrativas que se levanten para investigar la conducta de un trabajador al servicio del Estado, que contienen afirmaciones producidas por él y que ulteriormente son aportadas al juicio arbitral correspondiente como pruebas del titular, prueban plenamente en contra del citado trabajador, con mayor razón si éste no objeta la prueba documental que contiene las afirmaciones que se le atribuyen, aunque las actas no hayan quedado perfeccionadas en lo que se refiere a la ratificación de las declaraciones de las personas extrañas al juicio que en ellas intervinieron. (Ejecutoria: B.I.J. No. 162, to. de febrero de 1961. A. D. 5638/1958. Secretario de Economía. R. el 4 de febrero de 1961". (93)

F) ALEGATOS.

La audiencia de Ley recibe en nuestro medio el nombre de audiencia de pruebas, alegatos y resolución, en atención a que durante el desarrollo de la misma, deben llevarse a cabo el desahogo de las pruebas que hayan ofrecido las partes, así como la expresión de los alegatos y al final el Tribunal previa la apreciación en conciencia de las pruebas que se le presentan, sin sujetarse a reglas-fijas para su estimación, resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo expresar en su laudo las consideraciones en que funde su decisión.

En el caso concreto, los alegatos son la etapa procesal en -

(93) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Op. cit. pp. 466 a la 469.

la que las partes emiten los razonamientos jurídicos correspondientes a fin de lograr el apoyo tanto de sus acciones como de sus -- excepciones en relación con las pruebas ofrecidas, para llevar al -- Tribunal al convencimiento de la procedencia de las mismas y de que a una o a otra parte, le asiste la razón.

Es importante esta fase del procedimiento, ya que permite a las partes reforzar los argumentos que plantearon en la fase expositiva, o bien, formular algunas consideraciones de derecho que no -- hicieron en la demanda o en la contestación, invocando asimismo los precedentes y jurisprudencias que sirvan de apoyo a sus pretensiones.

G) LOS LAUDOS.

El procedimiento en materia laboral puede darse por terminado de diversas maneras como son por desistimiento, por convenio, -- por caducidad y el final normal que constituye el Laudo.

- a) Sobre el desistimiento podemos decir que se trata de -- una manifestación personal del trabajador, mediante la cual, el actor se desiste de las acciones ejercitadas.- Debe tratarse de una declaración personal que no puede ser emitida por conducto de apoderado alguno, a fin de evitar que sean burlados sus derechos.

El desistimiento puede darse por escrito firmado por el trabajador, pero para que surta efectos, debe ratificar lo directamente ante el Secretario General Auxiliar de la Sala respectiva, por lo que lo más conveniente es -- que se formule el desistimiento por comparecencia personal ante la autoridad antes mencionada.

Una vez que el actor se desiste de las acciones intentadas, se dicta el acuerdo respectivo que ordena se archive el asunto como total y definitivamente concluido.

- b) Respecto de los convenios que formulan las partes en -- conflicto para dar por terminado el procedimiento, para que tengan validez, se hace necesario que la Sala que -- conozca del asunto los apruebe, a fin de que se evite -- cualquier renuncia de derechos.

Una vez que las partes se han puesto de acuerdo, se dará por terminado el conflicto y el convenio respectivo producirá todos los efectos jurídicos inherentes a un -- Laudo, según lo dispone el artículo 876 fracción III de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria.

- c) La caducidad es la consecuencia procesal que se presenta cuando una persona no hace promoción alguna para impulsar el procedimiento durante el término de tres meses, siempre que esa promoción sea necesaria para la -- continuación del mismo.

Sus efectos consisten en tener por desistida de la acción y de la demanda intentada a la parte actora, pudiendo ser decretada a petición de parte, una vez transcurrido este término o de oficio por el Tribunal. Esta figura procedimental halla su fundamento en la falta de interés que demuestra toda persona que en el lapso de -- tres meses que impone la Ley, no efectúa ningún acto -- tendiente a mantener vivo el procedimiento, dado que se entiende como un desistimiento tácito de la acción.

El artículo 140 de la Ley Burocrática dispone además en

su segundo párrafo que no operará la caducidad, aún - - cuando el tiempo transcurra, por el desahogo de diligencias que deban practicarse fuera del local del Tribunal o por estar pendientes de recibirse informes o copias - certificadas que hayan sido solicitadas.

- d) La fracción III del artículo 127-bis de la Ley Burocrática continúa: "... y se dictarán los puntos resolutivos del Laudo que se engrosará dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la celebración de la audiencia salvo cuando a juicio del Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias para mejor proveer, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo y una vez desahogadas, se dictará el Laudo dentro de quince días".

Por lo que se refiere al Laudo, tenemos que es la forma normal de terminación del procedimiento en materia laboral.

El Maestro Alberto Trueba Urbina en su obra "Nuevo Derecho Procesal del Trabajo", define al laudo como "la resolución ipso jure pronunciada por la Junta de Conciliación y Arbitraje en el proceso que decide definitivamente el fondo de los conflictos del trabajo". (94)

Al respecto el artículo 137 de la Ley que regula las relaciones entre los Titulares y los Trabajadores al Servicio del Estado, dispone lo siguiente: "El Tribunal apreciará en conciencia las pruebas que se le presenten, sin sujetarse a reglas fijas para su estimación, y resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo expresar en su Laudo las consideraciones en que funde su decisión.

(94) Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Op. cit. p. 382

Toda vez que el Tribunal apreciará las pruebas que se le --- presenten en conciencia, no tiene obligación de sujetarse a reglas específicas para valorarlas, sino que su única responsabilidad al respecto consiste en llevar a cabo un análisis pormenorizado de todas y cada una de ellas, así como expresar las razones que se tomen en cuenta para concederles o negarles valor probatorio en relación a determinados hechos, sin que se alteren éstos.

De acuerdo con este principio, el Maestro Trueba dice que: - "es el acto que solo realizan las Juntas de Conciliación y Arbitraje y Tribunales Burocráticos para hallar la verdad existente en las afirmaciones o hechos formulados por las partes. Entre nosotros, - ningún Tribunal tiene esa facultad, ni siquiera los de paz que gozan de amplia libertad para analizarlas. La apreciación en conciencia, no sólo comprende esa libertad, sino que a través de ella se ejerce una auténtica función social tutelar y reivindicadora de los obreros". (95)

El otro principio consistente en que los Laudos se dictarán a "verdad sabida" ha sido considerado por la doctrina como la equidad que debe imperar en las resoluciones laborales, apartándose del rigorismo jurídico ya que substituye a la verdad legal o formal de la sentencia civil.

Por otra parte, se hace notar que los laudos deben ser claros, precisos y congruentes con la demanda y su contestación, debiendo comprender el análisis de las pretensiones de las partes y cuando la condena se refiera a pagos, es necesario que se precise en el propio laudo el salario que servirá de base para calcular el monto de la condena.

(95) Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. - - Op. cit. p. 383

El Laudo deberá contener en términos de lo establecido en el artículo 885 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria lo siguiente:

I.- Un extracto de la demanda y de la contestación, réplica y contrarréplica; y en su caso, de la reconvenición y contestación - de la misma.

II.- El señalamiento de los hechos controvertidos;

III.- Una relación de las pruebas admitidas y desahogadas, y su apreciación en conciencia, señalando los hechos que deban considerarse probados;

IV.- Las consideraciones que fundadas y motivadas se deriven, en su caso, de lo alegado y probado, y

V.- Los puntos resolutivos.

Las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje serán inapelables y deberán ser cumplidas, desde luego, por las autoridades correspondientes. Pronunciado el - - Laudo, el Tribunal lo notificará personalmente a las partes, quedando el titular obligado a pagarle al trabajador todas las cantidades a que se hubiere hecho acreedor hasta la fecha del cese, como son - parte proporcional de aguinaldo, parte proporcional de vacaciones, - salarios devengados y no pagados.

H) EJECUCION DE LOS LAUDOS.

El artículo 150 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene la obligación de proveer a la eficaz e inmediata-

ejecución de los Laudos y, a ese efecto, dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes.

Del citado artículo se desprende que el Tribunal debe dictar todas aquellas providencias necesarias para la eficaz ejecución de los Laudos, es decir, que dicho Tribunal debe compeler a los titulares demandados, a través de las medidas sancionadoras que considere pertinentes, para que cumplan con los laudos dictados en su contra.

No obstante lo anterior, el artículo 151 de la misma Ley, de manera restrictiva establece que cuando se pida la ejecución de un Laudo, se despachará auto de ejecución y se requerirá al demandado para que cumpla la resolución, con el apercibimiento que de no hacerlo se procederá conforme a lo dispuesto en el capítulo anterior, siendo que dicho capítulo como única medida de apremio contempla, - que "el Tribunal para hacer cumplir sus determinaciones, podrá imponer multas hasta de mil pesos".

Por lo que resulta evidente que el Único medio de que dispone el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para proveer la eficaz e inmediata ejecución de los laudos, es la imposición de multas a los titulares de manera que el cumplimiento de los Laudos que da a capricho de los titulares, ya que en la práctica resultan totalmente ineficaces las multas que le son impuestas al efecto.

Ante tal situación, es necesario que se reforme la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a fin de que se establezcan medidas de apremio verdaderamente eficaces para la inmediata ejecución de los Laudos y toda vez que dichas medidas no pueden aplicarse en contra de los bienes de la Federación, por no ser - - susceptibles de embargo, se considera que de manera similar a lo -- dispuesto en el artículo 108 de la Ley de Amparo, las citadas medi-

das podrán consistir en la suspensión o destitución del cargo de los funcionarios de las dependencias burocráticas que tengan dentro de sus atribuciones el cumplimiento de los laudos.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Antes del surgimiento del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, los servidores públicos no contaban con un ordenamiento legal específico que contuviera la reglamentación del servicio civil que prestaban, sino que existían algunas disposiciones que se hallaban diseminadas en distintos cuerpos legislativos, y no alcanzaban a brindar la seguridad apropiada a las relaciones laborales de estos trabajadores.

Por este motivo, se hizo necesario implantar primero en un estatuto y luego a nivel constitucional, las bases para reglamentar adecuadamente el servicio que prestaban dichos trabajadores.

Desde luego, el paso de mayor trascendencia dado por el constituyente de 1916 para satisfacer las demandas de la clase trabajadora lo constituye la inclusión del artículo 123 a la Norma Fundamental, porque de esta manera quedaron protegidos a nivel constitucional y de garantías, los derechos de todos los trabajadores.

Dada la importancia que reviste el sector burocrático, se hizo necesario comprender dentro del artículo 123 de la Constitución, un apartado especial en razón del carácter de servicio público de las actividades que desarrollan estos trabajadores, a efecto de establecer en un Cuerpo Normativo Supremo los derechos y obligaciones de los servidores públicos, que antes se hallaban desprotegidos, -- toda vez que como vimos, se les excluía de la aplicación de las leyes federales del trabajo.

SEGUNDA.- El nombramiento de los trabajadores al servicio del Estado, debe ser expedido por el funcionario que esté facultado para extenderlo. Dicha facultad, deviene de la competencia del --

Órgano del cual es titular, competencia que no es potestativa, sino que requiere su previa consignación en el texto legal, por la cual, su cumplimiento se vuelve obligatorio. Sólo así, es que el nombramiento de un trabajador puede originar derechos y obligaciones para el mismo, como son el derecho al sueldo, previa la inclusión del -- puesto dentro del Presupuesto de Egresos del Gobierno Federal.

TERCERA.- Para llevar a cabo las tareas encaminadas a la satisfacción de los intereses colectivos, que se le han encomendado al Estado, necesita éste, organizarse de manera centralizada y descentralizada a fin de cubrir íntegramente todos los aspectos que merezcan su atención. En la llamada Administración Pública centralizada, tenemos que el común denominador es la subordinación o dependencia jerárquica de los inferiores respecto de los superiores, sistema -- que se lleva a fin de conservar la unidad del poder. La Administración Pública descentralizada, aunque un poco debilitados, también -- guarda ciertos vínculos que no deben desaparecer, con el poder central, dado que éste conserva facultades de vigilancia y control sobre los organismos descentralizados para lograr el correcto funcionamiento del Ejecutivo.

CUARTA.- La relación jurídica de trabajo se da entre quien -- presta un servicio personal subordinado y aquél que lo recibe, a -- cambio del pago de un salario.

En el caso concreto del derecho burocrático, se entiende como la relación que existe entre los titulares de las dependencias y -- los trabajadores a su servicio, la cual por lo general, se da en -- virtud de nombramiento o por figurar en las listas de raya de los -- trabajadores temporales, ya que no importa el acto o causa que le -- de origen, porque existe la presunción de la existencia del contrato y la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe. El artículo 2o. de la Ley Burocrática acoge --

esta teoría de la relación jurídica de trabajo, lo que no implica - de ningún modo que desconozca la posibilidad de un acto (nombramiento) en sus orígenes, ni tampoco le priva de efectos jurídicos. sólo precisa que lo importante para la aplicación de principios, normas e instituciones del derecho del trabajo es la prestación real y efectiva del servicio subordinado independientemente de la causa -- que le de origen.

QUINTA.- El propósito de la figura jurídica de la suspensión está encaminado a la protección de la estabilidad del trabajador en su empleo, ya que como apuntábamos, se trata de la no producción de los efectos del nombramiento, sin responsabilidad para las partes, - en virtud de alguna circunstancia que impida al trabajador cumplir con su obligación de prestar los servicios convenidos, sin embargo, aunque el patrón no tiene la obligación de cubrirle su salario al - trabajador, la suspensión no lo exime de cumplir con otras obligaciones derivadas de la relación de trabajo, como son respetarle su derecho a permanecer en el empleo. Como vemos, la suspensión tiene por finalidad mantener viva, en estado latente a la relación de trabajo, en tanto se recupera su funcionamiento, por la desaparición - de la causa que la produjo, dado que no implica la cesación de los efectos del nombramiento.

SEXTA.- Respecto del derecho a la suspensión que tienen los trabajadores al servicio del Estado, se hace indispensable la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo, en virtud de que la Ley de la materia se haya desprovista de disposiciones que regulen lo relativo a la notificación, duración y terminación de la suspensión.

Por lo que toca a la notificación, ésta debería ser por escrito, con la fecha y causa o causas que originaron esa circunstancia, además de la duración de la misma con objeto de evitar despidos - - arbitrarios por una suspensión indefinida, o por la ausencia del --

trabajador en su empleo, a causa de una suspensión notificada sólo verbalmente y a quien después se le pueda cesar en su trabajo, al imputársele indebidamente faltas injustificadas a éste.

Sobre la terminación de la suspensión, resulta importante destacar que nuestra Ley carece de algún artículo en que se especifique a partir de cuando el trabajador suspendido tiene la obligación de reincorporarse al servicio, toda vez que dicha omisión crea confusión entre trabajadores y titulares, pudiendo llegar incluso a darse el caso de que el trabajador por ignorar cuando debe regresar a su empleo, se abstenga de hacerlo, con la consecuente configuración del abandono de empleo, causal de cese de los efectos de su nombramiento.

De la suspensión en el trabajo como medida disciplinaria, no podrá exceder de ocho días, atento a lo dispuesto en la fracción X del artículo 423 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria.

SEPTIMA.- El cese de los efectos del nombramiento, es lo que en el apartado "A" se denomina despido, consistiendo esta figura jurídica en la extinción de la relación laboral, que se da por voluntad unilateral del titular, como consecuencia de la causa grave de incumplimiento en que incurre un trabajador. Las causales de despido de los servidores públicos son similares a las de los trabajadores regidos por el apartado "A", pero en su gran mayoría son más proteccionistas, dado que algunas requieren más elementos para su configuración que las expuestas en la Ley Federal del Trabajo, por lo que se infiere que el trabajador al servicio del Estado tiene mejores posibilidades en cuanto a la estabilidad en su empleo.

OCTAVA.- El principio de inamovilidad de los trabajadores al servicio del Estado, otorga a su relación de trabajo el carácter de permanente y hace depender su disolución únicamente de la voluntad

del trabajador o por el incumplimiento grave de sus obligaciones, o por circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que hagan imposible su continuación.

NOVENA.- Los trabajadores que prestan sus servicios para el Estado, sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la ley, resultando que el cese o despido - que de ellos se haga, les otorgará el derecho a optar por la reinstalación en su puesto o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal, además de la responsabilidad en que incurre el titular que lo realiza de manera unilateral, la cual se -- traduce en la obligación que tiene éste de acatar lo resuelto por - el Tribunal ya sea reinstalando al trabajador en el puesto que venía desempeñando antes de que ocurriera el despido, o pagando la indemnización correspondiente al trabajador favorecido, toda vez que los servidores públicos gozan de la inamovilidad en su empleo hasta tanto no surja algún incidente que encuadrado en las causales del - artículo 46 fracción V de la Ley Burocrática, faculte al titular -- a cesar los efectos de sus nombramientos.

DECIMA.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado carece de técnica en su redacción, al establecer en un solo artículo, el 46, en forma indistinta las causas de terminación de - los efectos de los nombramientos y las causales de cese o despido - de los trabajadores; aunque ambas tienen como consecuencia la separación del trabajador en su empleo, no son motivadas por las mismas razones.

Las primeras cuatro fracciones del mencionado artículo contiene causas que disuelven la relación de trabajo por mutuo consentimiento o como consecuencia de la interferencia de un hecho, independiente de la voluntad de los trabajadores o de los titulares que ha ce imposible su continuación, en tanto que la fracción V del - - -

artículo 46 contiene en sus diez incisos causales cuyo origen es el incumplimiento grave por parte del trabajador de las obligaciones - que tiene encomendadas en virtud del nombramiento que le fue conferido.

Por lo anterior, se considera conveniente se establezcan en - dos disposiciones legales distintas, las causas de terminación, de - cese o despido que mencionábamos, a fin de que se facilite el estudio y aplicación de dichas causales.

UNDECIMA.- Cuando un trabajador incurre en alguna de las causas de cese previstas en la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se hace necesario instrumentar una investigación administrativa con la participación tanto del trabajador como del representante sindical, en la -- que consten los hechos y las declaraciones de los testigos que se -- ofrezcan, y lo que es más importante las manifestaciones del trabajador afectado con objeto de que no se vean conculcadas sus garantías constitucionales de audiencia y legalidad.

Asimismo, para efectos procesales, a fin de integrar debidamente la acción, es muy importante contar con el acta, toda vez que el artículo 46 bis de la Ley Burocrática dispone que si a juicio -- del titular, procede demandar ante el Tribunal la terminación de -- los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda deberán -- acompañarse, como instrumentos base de la acción, el acta administrativa y los documentos que, al formularse ésta, se hayan agregado a la misma.

DUODECIMA.- El procedimiento en materia laboral burocrática busca el equilibrio entre la fuerza del Estado y los derechos de -- los trabajadores, dado que en el mismo, el Estado participa como un particular, sin más prerrogativas que las que corresponden a los -- trabajadores como personas físicas, por lo que los laudos que emite

el Tribunal del conocimiento se resolverán a verdad sabida y buena fe guardada, concediendo la razón a la parte que mejor demuestre la procedencia de sus acciones o defensas.

DECIMO TERCERA.- Tratándose de la cesación de los efectos -- del nombramiento de los trabajadores de base al servicio del Estado, el titular debe solicitar previamente al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la autorización para tal efecto, so pena de -- considerar dicho acto como un despido injustificado, por no ajustarse a lo que disponen al respecto los artículos 46 y 46 bis de la -- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

DECIMO CUARTA.- El único medio de que dispone el Tribunal -- Federal de Conciliación y Arbitraje, para proveer a la inmediata -- ejecución de los laudos, es la imposición de multas a los titulares, de manera que el cumplimiento de los laudos queda al capricho de -- los titulares, ya que en la práctica resultan totalmente ineficaces las multas que les son impuestas al efecto.

Ante tal situación, es necesario que se reforme la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a fin de que se establezcan medidas de apremio verdaderamente eficaces para la inmediata ejecución de los laudos y toda vez que dichas medidas no pueden aplicarse en contra de los bienes de la Federación, por no ser susceptibles de embargo, se considera que de manera similar a lo -- señalado en el artículo 108 de la Ley de Amparo, las citadas medidas podrían consistir en la suspensión o destitución del cargo de -- los funcionarios de las dependencias burocráticas a quienes compete el cumplimiento de los laudos.

DECIMO QUINTA.- Las acciones que tienen los titulares de las dependencias de gobierno para pedir la nulidad de los nombramientos y la suspensión o cesación de los efectos del nombramiento de sus -

trabajadores, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, prescriben en uno y cuatro meses respectivamente, contados a partir del momento en que sean conocidas las causas o que haya sido concluida la investigación que para estos efectos se haya solicitado, porque es a partir de ese momento en que efectivamente el titular tiene conocimiento de que existe causal de separación que puede hacerse valer ante el Tribunal en contra de determinado trabajador.

DECIMO SEXTA.- El Tribunal apreciará las pruebas que se le presenten en conciencia, no teniendo la obligación de sujetarse a reglas específicas para valorarlas, sino que su única responsabilidad al respecto consiste en llevar a cabo un análisis pormenorizado de todas y cada una de las probanzas ofrecidas, expresando las razones que tengan para concederles o negarles valor probatorio, emitiendo sus resoluciones a verdad sabida y buena fe guardada.

DECIMO SEPTIMA.- La forma idónea de cesar los efectos del nombramiento de los trabajadores al servicio del Estado, es recurriendo a la jurisdicción del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje quien resolverá lo que en derecho proceda, ya sea concediendo la razón al titular y facultándolo para dar por terminados los efectos del nombramiento de su trabajador, o negándosele, en cuyo caso queda obligado a respetar los derechos que tiene el trabajador, especialmente el de inamovilidad en su empleo.

No obstante lo anterior, en la práctica se da que el titularcesa los efectos de los nombramientos en forma unilateral de aquellos servidores públicos que a su juicio han incurrido en alguna conducta grave tipificada en el ordenamiento jurídico burocrático, por tratarse muchas veces de una medida necesaria para la seguridad y tranquilidad en el centro de trabajo. Por consiguiente, resulta absurdo que tuviera que esperar una resolución favorable del Tribu-

nal para cesar al trabajador, si éste ha cometido faltas de probidad y honradez o actos de violencia, amagos o injurias contra sus jefes y compañeros, porque es natural que las relaciones interpersonales se vuelvan tensas y pueden originar conflictos más serios.

Existe una jurisprudencia de la Corte en este sentido que dice que el Tribunal no puede negarse a estimar las causas que motivaron el cese de un trabajador, cuando el titular las exponga en vía de excepción, aún cuando no haya obtenido su resolución previamente al cese, porque semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordenamiento legal.

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

- ACOSTA ROMERO, Miguel : Teoría General del Derecho Administrativo
2a. Ed. Porrúa. México. 1975.
- ACOSTA ROMERO, Miguel : Teoría General del Derecho Administrativo
5a. Ed. Porrúa, México. 1983.
- ALONSO OLEA, Manuel : Derecho del Trabajo. Universidad de Ma- -
drid, Facultad de Derecho, Sección de - -
Publicaciones. Madrid. 1971.
- BIELSA, Rafael : Derecho Administrativo. T. III, 6a. Ed.-
La Ley, S.A. Buenos Aires. 1964.
- BRICERO RUIZ, Alberto : Derecho Individual del Trabajo.
Harper Rowe Latinoamericana. México,
1985.
- BUEN LOZANO, Nestor De : Derecho del Trabajo. T. I y II.
5a. Ed. Porrúa, México. 1984.
- CARPISO, Jorge : La Constitución Mexicana de 1917
6a. Ed. Porrúa, México. 1983.
- CAVAZOS FLORES, Baltasar: Causales de despido. Trillas.
México, 1986.
- CAVAZOS FLORES, Baltasar: El artículo 123 Constitucional y su Pro--
ycción en Latinoamérica. Jus. México.
1976.

- CÚEVA, Mario De la : Derecho Mexicano del Trabajo. T. I.
7a. Ed. Porrúa, México. 1963.
- CUEVA, Mario De la : El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.
T. I. 9a. Ed. Porrúa, México. 1984.
- DAVALOS MORALES, José : Derecho del Trabajo I.
Porrúa, México. 1985.
- DUHALT KRAUSS, Miguel : Una selva Semántica y Jurídica. I.N.A.P.
Instituto Nacional de Administración
Pública. México. 1977.
- FRAGA, Gabino : Derecho Administrativo
15a. Ed. Porrúa, México. 1973.
- GUERRERO, Euquerio : Manual de Derecho del Trabajo.
11a. Ed. Porrúa, México. 1983.
- HUITRON, Jacinto : Orígenes e Historia del Movimiento Obrero
en México. Editores Mexicanos Unidos.
México. 1975.
- LARA SAENZ, Leoncio : Cuestiones Laborales.
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Procuraduría Federal de la Defensa del -
Trabajo. México, 1984.
- MADRID HURTADO, Miguel : Elementos de Derecho Constitucional.
De la Instituto de Capacitación Política, PRI
México. 1982.
- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio: La Administración Pública en México.
Imprenta Universitaria. México, 1940.
- MORALES, Hugo Italo : La Estabilidad en el Empleo.
Trillas. México, 1987.

- MORA ROCHA, José Manuel : Elementos Prácticos del Derecho del Trabajo Burocrático. Méndez Cervantes. México, 1986.
- MORENO, Daniel : Derecho Constitucional Mexicano. 5a. Ed. Pax-México. México, 1979.
- OLIVERA TORO, Jorge : Manual de Derecho Administrativo. 4a. Ed. Porrúa, México, 1976.
- PANTOJA MORAN, David : La Naturaleza Jurídica de la Relación del Estado y sus servidores. Porrúa, México. 1963.
- RAMIREZ FONSECA, Francisco: Suspensión, Modificación y Terminación de la Relación de Trabajo. 2a. Ed. Pac. México, 1984.
- SANCHEZ ALVARADO, Alfredo: Instituciones del Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. Vol. I Editorial Oficina de Asesores del Trabajo. México, 1977.
- SERRA ROJAS, Andrés : Derecho Administrativo. 9a. Ed. T. I y II. Porrúa, México, 1979.
- TENA RAMIREZ, Felipe : Derecho Constitucional Mexicano. 6a. Ed. Porrúa, México, 1963.
- TENA RAMIREZ, Felipe : Leyes Fundamentales de México. 1808-1983. 12a. Ed. Porrúa, México, 1983.
- TRUEBA URBINA, Alberto : Nuevo Derecho del Trabajo. Porrúa, México. 1977.
- TRUEBA URBINA, Alberto : Nuevo Derecho del Trabajo. 6a. Ed. Porrúa, México, 1981.

- TRUEBA URBINA, Alberto : Nuevo Derecho Procesal de Trabajo.
2a. Ed. Porrúa, México. 1973.
- TRUEBA URBINA, Alberto : Tratado Teórico-Práctico de Derecho Proce-
sal del Trabajo. Porrúa, México. 1965.
- VILLEGAS BASAVILBASO, Derecho Administrativo. Tomo III.
Benjamín : Tipográfica Argentina. Buenos Aires, 1951.

O T R A S P U B L I C A C I O N E S

- CABANELLAS, Guillermo : Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.
T. I y II. 14 Ed. Heliasta, S. R. L.
Argentina. 1980.
- DAVALOS, José : "Necesidad de reformar el Apartado B del
artículo 123 Constitucional para incluir
en él a los trabajadores de los gobier--
nos estatales y municipales". Revista -
Facultad de Derecho de México. Tomo XXV.
No. 97 y 98. UNAM. México, enero-junio 1975.
- NORIEGA CANTU, Alfonso : "A quién corresponde la facultad para le-
gislar sobre las relaciones laborales - -
entre los Estados de la Federación y los-
Municipios?". Revista de la Facultad de
Derecho de México. Tomo XXVII. No. 107 y
108. U N A M . México, diciembre, 1977.
- OSSORIO, Manuel : Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políti-
cas y Sociales. Heliasta, S. R. L. Argen-
tina. 1978.

* Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Programación
y Presupuesto. S.P.P. México. 1984.

L E G I S L A C I O N

- * Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 78a. Ed. Porrúa, México. 1985.
- * Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada por J. Jesús Orozco Henríquez. Rectoría e Instituto - de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M.; México. 1985.
- * Legislación Burocrática Federal. Compilada por Herrán Salvatti Mariano y Quintana Roldán Carlos. Porrúa, México. - 1986.
- * Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Comentada por Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge. - 21a. Ed. Porrúa, México. 1986.
- * Ley Federal del Trabajo de 1970. Comentada por Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge. 54a. Ed. Porrúa, México. 1986.
- * Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México, 1984.
- * Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 14a. Ed. Porrúa, México. 1985.
- * Nueva Legislación de Amparo Reformada. Código Federal de -- Procedimientos Civiles. 46a. Ed. Porrúa, México. 1985.