

198A
203



Universidad Nacional Autónoma
de México

Facultad de Derecho

REGIMEN JURIDICO DE LOS TRABAJADORES
AL SERVICIO DEL ESTADO.

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

MARIO HUMBERTO CRUZ

México, D. F.

1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

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

La Administración Pública, requiere la participación-- de personas físicas que asuman la calidad de servidores publicos, funcionarios o empleados, que en virtud de nombramiento aporten su actividad intelectual o material, a fin de atender los obje-- tivos 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 ambien-- te 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 dere-- chos 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 le-- gal, 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 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 si 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 causales 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.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA LEGISLACION BUROCRATICA DE MEXICO

En este primer Capitulo, 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 del trabajo, trae consigo una larga estela de antecedentes que se originaron desde los tiempos más remotos.

En la época precortesiana ya existían los servidores públicos; los embajadores, los capitanes, los sacerdotes, los comerciantes; en general, los servidores públicos disfrutaban ya de ciertos privilegios por los servicios que prestaban en favor de su nación, además de que eran favorecidos por ciertas leyes protectoras; aún cuando todavía no gozaban de algún órgano que representara a los trabajadores.

Los Tlatoani y el Cihuacoatl, se encargaban de que los trabajadores del Estado recibieran una justa retribución a sus servicios, el sostenimiento de los servicios públicos y demás gastos de gobierno se lograba mediante el cultivo de la tierra pública.

Los Mexicas contaban con el Calpulli que era una orga-

nización que prestaba seguridad a los trabajadores.

Los diversos oficios incluyendo empleos de gobierno y profesiones liberales, eran clasificados en cofradías y gremios; según la religión se organizaban en cofradías, y según la ley, - en gremios que les reglamentaban la producción y los impuestos - respectivos.

En la época precortesiana y aún a principios de la Colonia, en México existió la esclavitud y con esto la negación de la relación laboral, en la que se pudieran imputar derechos a - los trabajadores y obligaciones a los patrones.

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 aristocra cia se vió interrumpida por la conquista y el consecuente yugo - de los hispanos.

Con la llegada de la dominación española, la superfi-- cie 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 :ervidores, 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 intentó amparar las relaciones derivadas de la actividad laboral, consignándose en lo que ahora conocemos como las "Leyes de Indias", mismas que pretendían proteger al natural del nuevo continente; esas leyes fueron instituidas 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.

Dentro de este estatuto podríamos manifestar, que sus condiciones eran tuitivas en relación al trabajo, derivadas éstas de la generosidad de los Reyes Católicos, pero sobre todo de las ideas enmarcadas de bondad y caridad de la Reyna Isabel, en cuanto al cuidado que se debería dar al trabajo humano, buscando con ello proteger más al Indio de América, circunstancia que no fue cumplida en cuanto a la práctica.

Como ya dijimos anteriormente, las Leyes de Indias se encontraban destinadas a proteger al Indio de América y a impedir la explotación despiadada que se llevaban al cabo los encomenderos, tratándose de una recopilación de numerosas disposiciones que perfectamente podrían quedar contempladas en una legisla

ción 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 tener mayor vigilancia en la provisión de oficios, pues consideraba que los oficios encerraban poco entendimiento y pretendían importunamente negociación y favor". (1)

En 1614, Felipe III penaba con la inhabilitación y - otros castigos al funcionario o empleado que por medio de dádivas hiciera promesas por sí o por otra persona para conseguir un empleo.

Carlos III, en 1785 estimaba que la concurrencia de postulantes a la Corte, originaban confusión, ocasionando importunidades en los ministerios y oficinas, alterando el servicio, por ello ordenaba que se atendieran las solicitudes que más se distinguieran y se realizaran desde sus destinos, denegando aquellas solicitudes que se hicieran personalmente.

(1) ACOSTA ROMERO MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo.. 2a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1975. Pág. 668

El cumplimiento a las leyes de Indias, en primer término no obedeció a un plan previo, por otra parte, en cuanto a las leyes expedidas, éstas fueron de carácter administrativo, así como reglamentario; y con ellas se pretendía también establecer disposiciones legales para conservar y asegurar el dominio español y con ello no se produjera ningún cambio por el cual se pusiera en peligro el control de dicho dominio, así como de sus partes integrantes.

Dentro de la época de la Independencia se crean nuevas normas, en las que podemos señalar la Constitución Política de la Monarquía Española, expedida por las Cortes de Cádiz en 1812, siendo la más importante el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en la Ciudad de Apatzingan, el 22 de Octubre de 1814; algunos de sus artículos señalaban:

"Artículo 25: Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado, éstos no son títulos comunicables ni hereditarios, y así es contrario a la razón, la idea de un hombre nacido legislador o magistrado", El Artículo 26 decía que: "Los empleados públi-

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

El Artículo 159 facultaba al Supremo Gobierno, suspender a los empleados nombrados por él o por el Congreso, cuando considerara que dichos empleados fueron desleales, probándolo a través de una especie de juicio ante el Congreso o el Tribunal competente.

Asimismo, el Artículo 164 de este Decreto Constitucional de Apatzingan 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 gozan 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 cumplieran con algún decreto u orden. Por-

(2) TENA RAMIREZ FELIPE. Leyes Fundamentales de México 1808 - 1987. 14a. Edición. Editorial Porrúa. México 1987. Pág. 35.

lo que se desprende que la relación entre el Estado y sus servidores si fue regulada, pese a la no existencia de un Código sobre la materia.

Diversos acontecimientos ocurridos en España a partir de 1807, dieron origen al documento promulgado por Don José María Morelos y Pavón denominado "Sentimientos de la Nación", en el cual quedaron consignadas las primeras ideas sobre la Seguridad Social y Situación Jurídica de los Trabajadores. En dicho documento se reconoce y declara la dignidad e igualdad de los mexicanos, al proscribirse la esclavitud, la distinción de castas, los cuerpos privilegiados, así como las garantías con respecto a los derechos del hombre; señala que el empleo debía estar al alcance de los mexicanos y que la carga fiscal tendría que ser ligera, equitativa y directa.

El párrafo doce de los Sentimientos de la Nación, expresaba su aspecto social al indicar:

"Que como la buena Ley es Superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus

costumbres, alejando la ignorancia la rapiña y el hurto". (3)

Durante la Independencia, no se dió ningun ordenamiento jurídico que regulara las relaciones del Reino de la Nueva España y los servidores públicos; dentro de la primera mitad de ese siglo siguió aplicándose el Derecho Español, las Leyes de Indias, las Siete Partidas, la Novísima Recopilación, así como las normas complementarias, pero si hubo algunos antecedentes que son:

En 1811, la Suprema Junta Nacional Americana redactó que: Ningún empleo, cuyo honorario se erogue de los fondos públicos o que eleve al interesado de la clase que viva o la de más lustre, podría llamarse de gracia sino de rigurosa justicia". (4)

En 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; nom

- (3) TRUEBA URBINA ALBERTO. Nuevo Derecho del Trabajo. 3a. Edición. Edit. Porrúa, S.A. México 1975. Pág. 140
- (4) PARRA PADRO MANUEL GERMAN. Historia del Movimiento Sindical de los Trabajadores del Estado. Ed. Oficial (F.S.T.S.E.) Pág. 19.

Arar a los Jefes de las Oficinas Generales de Hacienda, los de las Comisarias Generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los Coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del Senado, y en sus recesos, del Consejo de gobierno; nombrar a los demás empleados y el dé las oficinas; suspender de los empleos hasta por tres meses y privar hasta por la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación, infractores de las órdenes o decretos; y en los casos que crea, debe formarse causa a tales empleados, y pasarán los antecedentes de la materia al Tribunal respectivo.

En 1825, el General Guadalupe Victoria, primer Presidente de México, resuelve el problema y los salarios son pagados a tiempo.

Para 1828, se dió a conocer una circular que contenía reglas para cubrir las vacantes, y se otorgó pensión a los Trabajadores de la Casa de Moneda, un año después se expide una Ley que indicaba que el trabajo en las oficinas sería todos los días menos los de fiesta nacional.

Ya para 1831, el derecho al sueldo estaba totalmente reconocido y solo podía ser deducible mediante disposición legal, también fueron promulgadas dos leyes; una sobre descuentos de sueldos y la otra se refería al otorgamiento de viáticos a fa

milias de diputados.

En 1835, se promulgó una Ley que contenía los sueldos que les corresponderían al Presidente de la República, al Presidente Interino y al del Consejo, los secretarios de Despacho, los Consejeros, Senadores y Diputados; al mismo tiempo se estableció una Ley de pensión a favor de los empleados diplomáticos por el cese de sus cargos y a quienes deben proveerse las vacantes.

El Artículo 15 de las bases constitucionales de 1836 dictaba: "Que eran prerrogativas del Presidente de la República, nombrar libremente a los Secretarios de 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 suspender a los infractores de las órdenes superiores.

El inicio que le diera forma al escalafón para el ascenso, fue a través de la Ordenanza de la Renta de Tabaco en 1846, que establecía:

"Para la provisión de plazas vacantes

tes, se observará la escala, pero dando preferencia a la aptitud y al mérito cuando esas cualidades sean sobresalientes, más queda su derecho al empleado para representar al Supremo Gobierno, ofreciéndole acreditarlo por medio de un exámen". (5)

Una orden fue 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.

Durante el régimen del Presidente Mariano Arista en 1852, éste dispuso en favor de los servidores públicos, que los empleados de las Oficinas de la Federación fuesen inamovibles y que tuvieran derecho al empleo.

La Ley de Lares de 1853, incluyó a la remuneración y distribución de los empleos estableciendo un Tribunal de Justicia, integrado por el Consejo de Ministros; siendo un antecedente previo a lo que es en la actualidad el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

(5) PARRA PADRO MANUEL GERMAN. Op. Cit. Pág. 20.

Mediante Decreto expedido por el Gobierno en 1854, se dió el cese al fuero que venían 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. (6).

Con el triunfo del Plan de Ayutla, y siendo nombrado Presidente de la República el General Comonfort, solicita se convoque a los Estados para crear un Congreso Constituyente, el que debía tener su asiento en la Ciudad de México y como fin primordial la elaboración de un Proyecto de Constitución.

En el Proyecto de Constitución de 1856, se consigné 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 40, y 50, que establecieron las libertades de profesión, industria y trabajo con la premisa fundamental de que "nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin una justa retribución

(6) ACOSTA ROMERO MIGUEL. Op. Cit. Págs. 670 - 671.

y sin su pleno conocimiento". "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". (7)

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 y 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". (8)

De igual forma, el Artículo 85 del mencionado Ordenamiento Legal, enumera las facultades y obligaciones del Presidente de la República, señalando: "...-Nombrar y remover libremente a los Secretarios de 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 en las Leyes". (9).

(7) DAVALOS JOSE. Derecho del Trabajo I. Ed. Porrúa, S.A. México 1985. Pág. 57.

(8) TENA RAMIREZ FELIPE. Op. Cit. Pág. 607.

(9) ACOSTA ROMERO MIGUEL. Op. Cit. Pág. 671.

En el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865, decretado por el Emperador de México, Maximiliano de Habsburgo, en su título XVII "De la posesión de los empleos y funcionarios públicos", se establece que los funcionarios públicos y demás empleados, tomarán posesión de sus cargos, compareciendo ante la autoridad que deba dársele conforme a la Ley, haciendo un juramento, pronunciando la autoridad, la posesión formal de dicho empleo. Asimismo, en sus Artículos 68 y 70 relativos al Capítulo de las Garantías Individuales, 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.

De lo antes expuesto, se da como origen la base de la "Ley del Trabajo del Imperio", documento que contenía preceptos fundamentales relativos al Derecho del Trabajo, que se encuentran vigentes en algunos puntos hasta nuestros días, pudiendo señalar como el más importante, el pago de salarios en efectivo y la inspección de trabajo.

"No es sino hasta 1870 que se crea el primer Código Civil en nuestro país, cuando se reconoció en la exposición de motivos que sería un atentado a la dignidad humana, llamar alquilar 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". (10)

"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 los funcionarios federales, pero se agrava el medio sueldo que se da en casos de enfermedad". (11)

Es a partir de 1900, cuando la estructura económica social de nuestro país, inicia su transformación, encontrándose a los trabajadores en una desprotección total, por lo que el Gobernador del Estado de México, Gral. José Vicente Villada, expide una Ley que fue incompleta ya que se inspiró en la Ley de Leopoldo II de Bélgica. Las disposiciones de esta Ley eran impositivas, ya que no se podía renunciar a los beneficios otorgados.

En el año de 1906 el Gobernador del Estado de Nuevo León, Gral. Bernardo Reyes, creía que era conveniente además de indispensable, la creación de una Ley de Accidentes de Trabajo. Esta Ley fue más completa que la anterior y como punto sobresaliente

(10) MORA ROCHA JOSE MANUEL. Elementos Prácticos del Derecho del trabajo Burocrático. Editor Francisco Méndez Cervantes. México 1986. Pág. 4.

(11) ACOSTA ROMERO MIGUEL. Op. Cit. P. 671.

liente era el que se encontraba comprendido en el Artículo VII y siguiente, ya que se hablaba de un procedimiento laboral para exigir el pago de indemnizaciones que consistía, en un juicio verbal.

Dentro de los movimientos más importantes de huelga que se registran en la época prerrevolucionaria, son los de Cana nea y Río Blanco y el fondo de ambos casos es la causa patronal como indicador, que derivó posteriormente en el movimiento social.

La verdadera situación de los trabajadores en el México Prerrevolucionario, la encontramos en el Programa y Manifiesto a la Nación del Partido Liberal Mexicano, expedido por los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón; documento que coincide en esencia con el Programa de todos los grupos liberales, mismo que estaba ajustado a la realidad nacional. "El Programa estaba influido por la correspondencia de que autores habían sostenido con adeptos residentes en los centros de trabajo, como Manuel M. Dieguez y Esteban B. Calderón, quienes les daban a conocer las condiciones desfavorables para el obrero, que regían en Cana nea, cuya huelga sangrientamente reprimida y casi simultánea a la aparición del Programa había de ser seguida por la de Río Blanco y otras, motivadas por reivindicaciones laborales". (12)

12) TENA RAMIREZ FELIPE. Leyes Fundamentales de México 1808-1973 Sa. Edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1973. Pag. 722.

En este Programa están delineados algunos de los principios e instituciones de nuestra Declaración de Derechos Sociales.

Dicho documento analiza la situación imperante del país y la condición de las clases campesina y obrera y concluye con reformas trascendentales a los problemas políticos, agrarios y de trabajo.

Por lo que hace al Derecho del Trabajo, son de gran importancia los Estados de Jalisco y Veracruz, toda vez que Jalisco es donde surge el movimiento laboral y corresponde a Manuel Aguirre Berlanga, la expedición de la primera Ley en materia de trabajo, señalando como puntos primordiales el contrato individual de trabajo, aspectos sobre previsión social y la creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

En el Estado de Veracruz se impone el descanso semanal y Candido Aguilar expide la Ley de Trabajo del Estado, la que tiene gran resonancia en toda la República, ya que en la misma quedó establecida una jornada máxima de nueve horas, descanso semanal, salario mínimo, teoría del riesgo profesional, inspección del trabajo, entre otras y provoca la creación de tribunales de trabajo denominados "Juntas de Administración Civil", desprendiéndose de su Artículo Décimo Segundo, lo siguiente:

"Las respectivas Juntas de Administración Civil oirán las quejas de los patronos y obreros y dirimirán las diferencias que entre ellos se susciten, oyendo a los representantes de gremios y sociedades y, en caso necesario al correspondiente Inspector de Gobierno". (13)

En el Estado de Yucatán es creada por el General Salvador Alvarado, una Ley de suma importancia para la materia de - - trabajo, conocida como la Ley de las 5 Hermanas; y en uno de sus puntos se establece lo relativo al trabajo.

Esta Legislación trataba de evitar la explotación de - que eran víctimas los trabajadores encuadrando a las autoridades laborales a las que se les encomendó la vigilancia, aplicación y desarrollo de la Ley del Trabajo para ese Estado, con lo que se crearon tres entes jurídicos que son:

"Las Juntas de Conciliación, el Tribunal de Arbitraje y el Departamento del Trabajo".

(13) DE LA CUEVA MARIO. Derecho Mexicano del Trabajo. 2a. Edición. Ed. Porrúa, S.A., México, 1943. Pág. 160.

I. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

Como vimos anteriormente, el movimiento revolucionario gestó un procedimiento legislativo, mientras se encontraba en suspenso la Constitución del 57, ya que era necesario restablecer de nueva cuenta el orden constitucional.

Tenia que vivirse otra etapa que consolidase la reforma social que se habfa planteado, por el movimiento armado y en la que se expusieron las leyes y decretos de ese período.

Según datos fehacientes, se puede asegurar que el Ing. Félix F. Palavicini, sugirió a Carranza la necesidad de convocar a un Congreso Constituyente a fin de legalizar a toda la legislación expedida por la primera jefatura. Considera Carranza que lo adecuado era reunir a un Congreso Constituyente, expidiendo en la Ciudad de México un Decreto que reformaba algunos artículos del Plan de Guadalupe.

El primer jefe presentó al Congreso, un proyecto de Constitución que mejoraba la del 57, pero que no hablaba en nada de derechos sociales, no obstante que en el Artículo 3o. se imponía el laicismo.

El Artículo 4o. del Proyecto, era una reproducción de su homólogo de la Constitución del 57, sobre la libertad del tra

bajo. El Artículo 5o. del expresado Código, agregó únicamente - que el contrato de trabajo no podía exceder de un año en perjuicio del trabajador, que sin duda es el primer intento social.

Solamente en la fracción X del Artículo 73 se establecía lo siguiente:

"...El Congreso tiene facultad para legislar en toda la República - sobre minería, comercio, instituciones de crédito y trabajo..." -

(14)

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; - "En el que se declara que quedan extinguidas de pleno derecho - las deudas que por razón de trabajo hubieren contraído los obreros hasta la fecha de la promulgación de la Constitución con los patronos, sus familiares o intermediarios". (15).

(14) GOMEZ GONZALEZ ARELY. El Régimen Laboral de los Trabajadores Bancarios, la Edición Editorial Porrúa, S.A. Pág. 57.

(15) DE LA CUEVA MARIO. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I 7a. Edición. Ed. Porrúa. México, Pág. 121.

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 aproximadamente dos años a la Constitución Alemana de Weimar, sentando las bases de la derrota del individualismo y liberalismo. La idea de hacer 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 consiguieron.

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 Prevención 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 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 para servir 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 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 dicha aprobación, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales y los empleados superiores de Hacienda; nombrar a los demás oficiales, con arreglo a las leyes.

Los derechos sociales consignados en el originario Artículo 123 son normas aplicables a todos los trabajadores, sin exclusión, en la declaración de derechos sociales del Artículo-

123 de la Constitución de 1917. En la declaración de más adelante, con el Estatuto Jurídico de 1938, se reglamentó por primera vez la Declaración Social del Artículo 123 en lo referente a los servidores públicos.

II. LEGISLACIONES ESTATALES.

En el Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857, - presentado por Don Venustiano Carranza, señalaba en la fracción X del Artículo 73, que el Congreso de la Unión legislaría en materia de trabajo. Dos razones hicieron cambiar a los constituyentes de opinión; la convicción de que contrariaba el sistema federal y el convencimiento de que las necesidades de las distintas Entidades Federativas eran diversas y exigían una diferente-reglamentación.

Por esas dos razones, en el párrafo introductorio del Artículo 123, se concedió tanto al Congreso de la Unión como a las Legislaturas de los Estados, para poder 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 un gran número de le

yes que trataban distinto a los trabajadores de cada entidad de de la República.

La solución dada por el Constituyente fue benéfica. -- Basta recordar que en tanto que todas las Legislaturas de los Estados expidieron en los años posteriores a 1918 las leyes correspondientes, el Congreso de la Unión no pudo legislar para el Distrito Federal, y nó porque hubieran faltado intentos, ni proyectos, sino más bien, porque siempre intervinieron consideraciones de orden político.

Siendo el Estado de Veracruz el precursor con su Ley - de 14 de Enero de 1918, expedida por el General Cándido Aguilar, completada por la de Riesgos Profesionales de 18 de Junio de - 1924, y ambas constituyeron un modelo para las leyes de las restantes Entidades Federativas y, sirvieron aún de antecedente a - la actual Ley Federal del Trabajo.

Esta Ley de Veracruz de 1918, no incluyó a los trabajadores al Servicio del Estado, y por tanto, se le excluyó de los beneficios que proporcionaba a los trabajadores de las empresas privadas, situación que se repitió en las Leyes Locales que se expidieron con posterioridad, lo que implicaba "La Negociación - del pensamiento democrático de la igualdad de derechos y beneficios". (16)

(16) DE LA CUEVA MARIO. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. - Tomo I. 9a. Ed. Ed. Porrúa, S.A. México, 1984. Pág. 53.

Así, las leyes que mejoran las condiciones sociales y económicas de los obreros, entre otras, son las siguientes:

1. "La Ley por la que se establece la forma de integrar las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje y por la que se faculta al Ejecutivo para incautar los establecimientos industriales en caso de paro ilícito, dentro del Distrito y Territorios Federales de 27 de Noviembre de 1917.
2. Reglamento provisional a que se sujetarán las Juntas de Conciliación y Arbitraje del Estado de Hidalgo, de 20 de Diciembre de 1917.
3. Ley del Trabajo del Estado de Veracruz de 14 de Enero de 1918.
4. Decreto que establece los procedimientos que deberán seguirse en la junta Central y Comisiones Especiales de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Nayarit, de 27 de Enero de 1918.
5. Ley Reglamentaria de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en el Estado de México de 31 de Enero de 1918.
6. Ley que establece la Junta Central de Conciliación y Arbitraje y las Juntas Municipales de Conciliación del Estado -

de Sonora, de 15 de Octubre de 1918.

7. Ley del Trabajo del Estado de Nayarit, de 25 de Octubre de - 1918.
8. Código del Trabajo del Estado de Yucatán, de 16 de Diciembre de 1918.
9. Ley del Trabajo y Previsión Social del Estado de Sonora de - 12 de Abril de 1919.
10. Reglamento del Descanso Dominical en el Distrito Federal de - 31 de Diciembre de 1919.
11. Ley que establece la Junta Central de Conciliación y Arbitraje y las Juntas Municipales de Conciliación en el Estado de Sinaloa, de 6 de Julio de 1920.
12. Ley sobre Indemnizaciones por Accidentes Sufridos en el Trabajo, del Estado de Sinaloa, de 15 de Julio de 1920.
13. Ley Reglamentaria del Artículo 123 de la Constitución General de la República del Estado de Coahuila, de 22 de Julio de 1920.
14. Ley sobre Participación de Utilidades Reglamentaria de las -

fracciones VI y IX de los Artículos 123 de la Constitución General y 128 de la Constitución del Estado de Veracruz, de 6 de Julio de 1921.

15. Ley del Trabajo del Estado de Michoacán, de 10. de Septiembre de 1921.
16. Código del Trabajo del Estado de Puebla, de 14 de Noviembre de 1921.
17. Ley sobre la Jornada Máxima y Descanso Obligatorio del Estado de San Luis Potosí, de 25 de Enero de 1922.
18. Ley que establece en el Estado de Guanajuato el Descanso Semanal y Cierre Ordinario de 14 de Junio de 1922.
19. Ley del trabajo del Estado de Chihuahua de 5 de Julio de 1922.
20. Ley del Trabajo del Estado de Guerrero de 18 de Diciembre de 1922.
21. Ley del Trabajo del Estado de Jalisco de 3 de Agosto de 1923.
22. Decreto del C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, sobre Descanso Semanario de 10. de Octubre de 1923.

23. Ley del Trabajo Minero del Estado de Guanajuato, de 10. de -
Septiembre de 1924.
24. Ley del Trabajo del Estado de Campeche, de 29 de Noviembre -
de 1925.
25. Ley del Trabajo del Estado de Tamaulipas, de 12 de Junio de -
1925.
26. Ley del Trabajo del Estado de Colima, de 21 de Noviembre de -
1925.
27. Ley Orgánica del Artículo 40. Constitucional en lo relativo -
a Libertad de Trabajo, de 18 de Diciembre de 1925.
28. Ley sobre Accidentes de Trabajo del Estado de Hidalgo, de 25
de Diciembre de 1925.
29. Ley del Trabajo del Estado de Oaxaca, de 21 de Marzo de 1926.
30. Decreto No.553 del Congreso del Estado de Guanajuato, que -
deroga el Decreto 420 del propio Congreso y establece dispo-
siciones sobre Distribución de Utilidades de 3 de Junio de -
1926.
31. Ley del Trabajo del Estado de Tabasco, 18 de Octubre de 1926.

32. Ley Reglamentaria del Artículo 123 y Párrafo Primero del Artículo 4o. Constitucional del Estado de Chiapas, de 5 de Marzo de 1927.
33. Ley Reglamentaria del Artículo 123 de la Constitución General de la República del Estado de Zacatecas, de 1o. de Junio de 1927.
34. Ley del Trabajo para el Estado de Aguascalientes, de 6 de Marzo de 1928". (17)

Fueron más de 50 las Leyes, Reglamentos o Decretos que se expidieron durante ese período, mismas que fueron compiladas en el año de 1928 por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, con el título de "Legislación de Trabajo de los Estados Unidos Mexicanos".

El Código del Trabajo de Puebla y las Leyes de Trabajo de Chihuahua, Hidalgo, Chiapas y Aguascalientes, consignaron determinados derechos para los trabajadores al servicio del Estado; mientras las de Veracruz, Yucatán y Tabasco excluyeron a los empleados públicos de las Legislación Laboral, criterio equivocado que subsistió aún en la Ley Federal del Trabajo de 1931.

(17) MUNOZ RAMON ROBERTO. Derecho del Trabajo. Tomo I. 1a. Edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1979. Págs. 196-200

Podemos concluir entonces que en las primeras leyes - del periodo revolucionario, hubo diferencias de criterio en lo - relativo a los trabajadores al servicio del Estado, situación - que ahora contempla el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucio-
nal.

III. LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.

La falta de unificación en los criterios de los dife-
rentes Estados, para resolver situaciones y problemas análogos, - aunado a que algunos conflictos colectivos y huelgas se extendi-
eron a dos o más Estados de la República y ninguno podía interve-
nir porque sus determinaciones, laudos o acuerdos eran nulos fue-
ra de su frontera, hacían necesaria la unificación de la Legisla-
ción Laboral.

Por esta razón, el Presidente Emilio Portes Gil, en la
Sesión Extraordinaria de la Cámara de Senadores, celebrada el -
26 de Julio de 1929, propuso la reforma de la fracción X del --
Artículo 73 Constitucional relativa a las facultades del Congre-
so y la del proemio del Artículo 123 (además de la reforma de la
fracción XXIX, relativa al Seguro Social). Pese a la oposición,
fue aceptado el proyecto y contando con el consenso unánime de -
los diputados y de las Legislaturas de los Estados, con fecha 22
de Agosto de 1929 se declararon aprobadas las reformas. Como -
consecuencia de esas reformas, que se publicaron en el Diario -

Oficial del 6 de Septiembre de 1929, fue posible que se procediera a la formación del proyecto y a la aprobación de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

Antes de la Reforma Constitucional, la Secretaría de -
Gobernación convocó a una asamblea obrero-patronal, que se reunió en la Ciudad de México el 15 de Noviembre de 1928 y presentó para su estudio un "Proyecto de Código Federal del Trabajo, el -
cual fue publicado por los integrantes de la C.T.M., con las observaciones de los empresarios, y constituyó el primer antecedente de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

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: - -
Art. 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales registrarán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de manera general, todo contrato de trabajo. Lo cual es sumamente importante porque se estableció que la legislación Laboral sería unitaria, y ya no tendría la facultad de legislar en materia de trabajo, las Entidades Federativas, lo que se tradujo en la necesidad de expedir la Ley Federal del Trabajo.

El primer "Proyecto de Código Federal del Trabajo" fue presentado en el mes de Julio de 1929, elaborado por los Juristas Enrique Delhumeau, Práxedes Balboa y Alfredo Iñarritu, por encargo de Portes Gil, pero encontró una fuerte oposición en las Cámaras y en el Movimiento obrero, fundado no solo en los errores que presentaba el Proyecto en materia Sindical y huelga, sino también en la antipatía hacia Portes Gil, lo que determinó que fuera rechazado.

Este Proyecto en su Artículo Tercero, establece que se sujetarán a las disposiciones del Artículo 123 Constitucional todos los trabajadores y patronos incluyendo al Estado (Nación, Estados y Municipios), cuando tengan el carácter de patrón. En este proyecto aún se marginaba sin embargo, a los servidores públicos. 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.

Dos años después, en 1931, fue celebrada en la Secretaría de Industria, una Convención Obrero-Patronal, cuyas ideas sirvieron para reformar el Proyecto Portes Gil y formular uno

nuevo, en cuya redacción tomó parte principal el Lic. Eduardo - Suárez. Revisado por el Presidente de la República, Ing. Pascual Ortíz Rubio, les fue enviado al Congreso y con algunas modificaciones fue aprobado el 18 de Agosto de 1931 para darle vida a la Ley Federal del Trabajo, que se encontró en vigor hasta - - Abril de 1970, en que fue abrogada.

El Artículo Décimo Cuarto Transitorio de la Ley Federal del Trabajo de 1931, dispuso que se derogaban todas las Leyes y Decretos expedidos con anterioridad por las Legislaturas - de los Estados en materia de trabajo; y los expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto se opongan a la presente Ley.

En la Exposición de Motivos de la Iniciativa a la Nueva Ley Federal del Trabajo, enviada al Congreso de la Unión por el Presidente de la República Gustavo Díaz Ordaz el 9 de Diciembre de 1968 establecía: "Los autores de la Ley Federal del Trabajo pueden estar tranquilos, porque su obra ha cumplido brillante y eficazmente la función a la que fue destinada, ya que ha sido y es uno de los medios que han apoyado el progreso de la economía nacional y la elevación de las condiciones de vida de los trabajadores: La armonía de sus principios e instituciones, su regulación de los problemas de trabajo, la determinación de los beneficios mínimos que deberían corresponder a los trabajadores por la prestación de sus servicios.... hicieron posible que el trabajo principiara a ocupar el rango que le corresponde en el fenómeno -

de la producción. (18)

IV. LEYES DEL SERVICIO CIVIL.

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 qué órgano legislativo sería el fa- - cultado 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 admi- - nistrativo, ya que se consideraba inadmisibles la concepción de - Estado-Patrón, de tipo empresarial, ya que se argumenta que en - tal relación imperaba el interés público, sin que por ello se tu - viera algún afán de lucro, que la distinguía de la relación labo - ral entre una empresa y sus trabajadores, donde es característi- - co el fin de lucro.

El Ordenamiento Laboral de 1931, no incluía a los tra- - bajadores al Servicio del Estado, argumentándose como razón para - la exclusión a la que hacemos referencia que el Artículo 123 - - Constitucional y su Ley Reglamentaria tienden a buscar el equili

(18) DE LA CUEVA MARIO. Op. Cit. Págs. 54-55.

brio entre los factores de la producción, capital y trabajo, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen.

Ante la situación en la que se encontraban los servidores del Estado, ya que el Artículo 89 Constitucional en su fracción II, establecía las facultades del Ejecutivo Federal para 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 en las Leyes, lo que dejaba en estado de indefensión a los trabajadores del Estado, ante la inquietud de los trabajadores Federales, por la difícil situación que atravezaban, ya que éstas carecían de una ley protectora dado que sus condiciones de trabajo eran deficientes, al no tener una seguridad social, ni empleo, ni escalafón, ni vacaciones entre otras circunstancias, pero si tenían en una forma desmesurada, despidos masivos con cada cambio de gobierno e incluso reducción en sus salarios, Y la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación expreso en 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.

Fue hasta 1934 cuando por primera vez se reglamentaron las condiciones de los trabajadores al Servicio del Estado, emitiéndose un Acuerdo Presidencial que establecía el servicio ci-

vil por tiempo determinado, que fue publicado con el nombre de-- "Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil", documento que consigna dentro de sus disposiciones, -normas protectoras para los servidores públicos, tales como derecho a la percepción de salario, 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 breve, en virtud de su inconstitucionalidad, ya que "la Constitución previene la existencia de una ley y no de una disposición -reglamentaria". (19)

El Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, señalaba en sus capítulos, lo siguiente: El Primero se refería a que se aplicaría a todas las personas que de--sempeñaran cargos, empleos o comisiones dependientes del Ejecutivo de la Unión, que no tuviesen carácter militar y demás señalaba a quiénes se excluiría de dicho Acuerdo, que venían a ser los altos funcionarios, a los empleados de confianza, así como a los supernumerarios y los de contrato. En el Segundo, creaba las -Comisiones del Servicio Civil que deberían funcionar en las Se--cretarías y Departamentos de Estado y en las dependencias que tuvieran funciones referidas a la selección de *personal* y algunos-efectos escalafonarios en las que los empleados deberían estar -debidamente representados. El Tercero, señalaba las formas de -

(19) OLIVERA TORO JORGE. Manual de Derecho Administrativo. 4a. - Edición. Editorial Porrúa, México, 1976. Pág. 346.

ingreso al Servicio Civil, las categorías, así como los casos de preferencia. El Capítulo Cuarto, se refería a las vacaciones, licencias y permisos; por lo que hacía al Quinto Capítulo, éste comprendía a los ascensos y recompensas, en lo relativo al Sexto Capítulo, éste señalaba cuáles eran los derechos y obligaciones del personal comprendido dentro del Servicio Civil. El Séptimo, nos indicaba cuáles eran las sanciones aplicables y la forma para determinar las mismas y por último, el Octavo, nos narraba la forma en que los empleados podían ser separados del Servicio Civil, cabe hacer mención, que en este Capítulo se citaba a la supresión del cargo, por lo que se ordenaba que en este caso se indemnizara a los trabajadores con tres meses de salario y por la misma cantidad a sus beneficiarios, en el supuesto de que la causa fuera la muerte del trabajador.

Debemos señalar que esta disposición presidencial, benefició a los trabajadores del Estado, siendo el antecedente previo al Estatuto Jurídico, con lo que se pretendía equiparar los derechos de los servidores públicos a la de los trabajadores, que si bien no fueron considerados dentro del Ordenamiento Laboral de 1931, dicha Ley, en su Artículo Segundo establecía que las relaciones entre el Estado y sus servidores, se regirían por las Leyes del Servicio Civil que fueran expedidas.

V. ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES
AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION.

Nuestra Carta Magna, dentro de su texto original no previó la regulación de las relaciones de trabajo que se dieron entre el Estado y sus servidores, por lo que éstos no gozaban del beneficio de normas legales justas, que garantizaran su estabilidad en el empleo, y mucho menos su condición de trabajadores, así como su antigüedad. "Únicamente se invocaba como disposición aplicable a la clase burocrática y como protección a sus derechos, la garantía individual consignada en el Artículo 50. Constitucional, en el sentido de que nadie está obligado a prestar servicios, incluyendo al Estado, sin que exista el enlace consensual de voluntades y una justa retribución". (20)

En nuestro país, el Gobierno Federal ha sido el empleador más importante, dada la complejidad y extensión de la actividad gubernamental con lo que los servicios públicos mantienen una permanente demanda de trabajo a todos los niveles y especialidades, como en cualquier país del orbe, en el nuestro ha sido una pretensión de la burocracia, el lograr una situación estable para obtener la seguridad y permanencia en el trabajo alejada de los naturales cambios administrativos y políticos de todo género. Así lo demuestra el hecho de que los servidores públicos se organizaban para la mejor defensa de sus intereses y lograr en-

mendar las condiciones de trabajo que habían sido olvidadas, llegando a cabo un análisis de los problemas tratando de dar solución a los mismos con sus planteamientos.

En efecto, con fecha 8 de Julio de 1935, se reunieron varias organizaciones de trabajadores burocráticos, para constituir una agrupación que velara por los intereses de dicha clase-trabajadora, decidiendo crear la Alianza de Organizaciones de Trabajadores del Estado, convirtiéndose después en la Federación Nacional de Trabajadores del Estado y por último, en lo que actualmente conocemos como la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Con la simpatía del General Lázaro Cárdenas, durante su mandato, se logra que se presente ante el Congreso de la Unión una Iniciativa de Estatuto para los trabajadores que prestan sus servicios para el poder público, culminando el 5 de Diciembre de 1938 con la publicación en el Diario Oficial del "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión".

Dicho Ordenamiento regía la relación entre los trabajadores federales y los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, incluyendo Territorios Federales; también incluía entre otras normas, las que otorgaban derechos de Asociación Profesional y huelga, clasificando a los trabajadores en dos grupos, de base

y de confianza; también garantizaba sus derechos y obligaciones, con la existencia en dicho Estatuto de un apartado dedicado a -- los riesgos y enfermedades profesionales, hablando de igual forma de las prescripciones, y creaba un Tribunal de Arbitraje y varias Juntas Arbitrales que conocieran de las controversias suscitadas en el Estado y sus servidores.

El Estatuto reconoce una serie de derechos que se habían manejado anteriormente en forma aislada, reconociendo entre otros, la calidad de asalariados a los trabajadores burocráticos, la protección a la estabilidad en el empleo a través de las restricciones a las facultades del Ejecutivo para nombrar y remover a sus trabajadores y fijar los derechos de antigüedad de éstos.

El Estatuto Jurídico de 1938, tuvo una vida efímera, ya que fue derogado a iniciativa del Presidente, Gral. Manuel Avila Camacho, el cual solicitó la expedición de uno nuevo que tomó vida a partir del 4 de Abril de 1941, fecha en que se introducían nuevos preceptos y se dejaban sin efecto algunos puntos entre los que podemos citar; la desaparición de las juntas arbitrales existentes en cada dependencia y que creaba a su vez el Tribunal de Arbitraje y el procedimiento a seguir ante el mismo, dentro de su Numeral 5o. se estableció que la Ley solo regiría las relaciones entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base; y los empleados de confianza no quedaban comprendidos dentro de ella, en virtud de que estos últimos pueden ser removi

dos libremente por los titulares del ramo. Siendo reformado en 1947, sin alterar lo relativo a los trabajadores de confianza.

VI. CREACION DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

Los trabajadores federales, no conformes con haber incluido 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 plasmaran a nivel constitucional los derechos y obligaciones que le correspondían en razón de su clase.

El 7 de Diciembre de 1959, el Senado de la República - recibió una Iniciativa.

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" del Artículo 123 Constitucional, se dijo que los trabajadores al Servicio del Estado, por diversas circunstancias no habían disfrutado de todas las garantías sociales que este Artículo 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 en el Estado, puesto 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, si 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 el ejercicio".

"Como consecuencia de la reforma, el texto original del 123 se convirtió en el Apartado "A" con XXXI fracciones; por lo que se refiere a los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y, de una manera general, a todo contrato de tra-

bajo. El Apartado "B" con sus catorce fracciones, se refiere a los empleados de los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores". (21)

La adición del Apartado "B" al Artículo 123 Constitucional, comprende:

Los derechos de los trabajadores y las bases mínimas de previsión social que aseguren su tranquilidad, bienestar personal y el de sus familiares, señalando principios como la duración de la jornada, descansos semanales, 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, derecho de huelga, - protección en caso de accidentes y enfermedades profesionales y no profesionales, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, jubilación, centros vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas en arrendamiento o venta, y medidas protectoras para las mujeres durante el período de gestación, alumbramiento y lactancia. Igualmente establece el T.F.C.A., resuelve el problema de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, siendo exclusivamente competente en una sola instancia, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, otorga al Presidente de la República, la facultad discrecional para designar a sus más íntimos colaboradores

(21) DAVALOS JOSE. Op. Cit. Pág. 65.

res y a los más altos funcionarios de la Federación.

**VII. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES
AL SERVICIO DEL ESTADO.**

El objetivo largamente anhelado por los servidores públicos se logra por fin el 28 de Diciembre de 1963 en que 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.

Esta Ley abrogó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941, con lo cual terminó de consolidarse otra importante conquista de la Revolución Mexicana, al quedar plena y definitivamente amparados los trabajadores del Estado. 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..." (22) 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, contem

(22) TRUEBA URBINA ALBERTO. Nuevo Derecho del Trabajo. 4a. Edición. Ed. Porrúa, S.A. México 1977. Pág. 189.

pla no sólo las relaciones laborales habidas entre los Poderes - de la Unión y sus servidores, sino también las del Gobierno del Distrito Federal (D.D.F.), 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 conquistas de la burocracia, como son los derechos escalafonarios, la sindicalización 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 requieren atención 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 párrafor anteriores.

VIII. LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCION XII "BIS"
DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

Durante el último informe de Gobierno del Presidente - de la República, José López Portillo, se anunció el Decreto expropiatorio de Nacionalización de la Banca Privada, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 10. de Septiembre de 1982.

Dicho Decreto en su Artículo 5o. establece los bienes - que no son objeto de expropiación, así como que tampoco lo son - las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares de Crédito, a la Banca Mixta, al Banco Obrero, al City - Bank, N.A., y a las Sucursales de los Bancos Extranjeros de primer orden.

Posteriormente, el 6 de Septiembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el "Decreto mediante el - cual se dispone que las Instituciones de Crédito que se enuncian, operen con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito", - este decreto es complementario al del 10. de Septiembre del mis-

mo año.

En su Artículo 1o., habla de las Instituciones que -
fueron objeto de la expropiación.

En su Artículo 2o., prevé la transformación de las - -
Instituciones de Crédito en Organismos Públicos Descentralizados.

El Artículo 3o. faculta al Comité Técnico Consultivo, -
para que proponga en su oportunidad las normas conducentes a re-
gular las relaciones laborales de los trabajadores de las institu-
ciones de crédito, las cuales deberán ser conforme a las disposi-
ciones del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional. Quedan
en tanto sujetos al Reglamento de Trabajo de los Empleados -
Bancarios y Organismos Auxiliares, sin menoscabo de los derechos
y prestaciones que a la fecha del Decreto en cuestión, disfruta-
ban.

El Ejecutivo, a través del Decreto en estudio, incluye
dentro del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, las re-
laciones entre las Instituciones de Crédito y sus trabajadores.-
Es cierto que esta facultad tiene su fundamento en el Artículo -
1o. de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuando
señala que el ámbito de aplicación de la Ley se extenderá a - -
"otros organismos descentralizados similares a los anteriores, -
que tengan a su cargo función de servicio público".

Más sin embargo, el Congreso de la Unión, no está facultado para convertir en burócratas, ni por decisión, o decisión delegada a ningún trabajador que no esté al servicio de los Poderes de la Unión o del Departamento del Distrito Federal, como señala el proemio del Apartado de Excepción del Artículo 123-Constitucional.

En cuanto al procedimiento para dirimir conflictos individuales a partir del Decreto en cuestión, no se conocían formas de competencia, si bien por una parte se ordenaba que continuaba vigente el Reglamento de Trabajo de los Empleados de Instituciones de Crédito y Organismos auxiliares, y por ende, la Comisión Nacional Bancaria, como instancia obligatoria de conciliación y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje como segunda instancia, por otra parte, al ser burócratas, la Ley aplicable da competencia en estos casos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El conflicto se resolvió al reformarse la Constitución y al expedirse la Ley Reglamentaria de dicha reforma Constitucional al Artículo 123. El día 17 de Noviembre de 1982, apareció en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Reformas y Adiciones a los Artículos 28, 73, fracciones X y XIII, respectivamente, y 123 Apartado "B" de la Constitución. La adición al Artículo 28, atribuye al Estado el monopolio de banca y crédito, considerando a la banca y crédito como área estratégica que el -

Estado utiliza para satisfacer sus funciones económicas. La adición al Artículo 123 Constitucional Apartado "B", incorpora una fracción más, la XIII-Bis y dice: "Las Instituciones a que se refiere el párrafo quinto del Artículo 28, regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Artículo". El Artículo 73 fracción X, otorga al Congreso de la Unión, facultades para legislar sobre el servicio de banca y crédito y para dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera.

En Diciembre de 1982*, se aprobó por el Congreso de la Unión, la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito, misma que establece que el servicio de banca y crédito lo proporcionará el Estado, a través de instituciones que se denominan Sociedades Nacionales de Crédito, con la participación de los sectores privados en el patrimonio de dichas sociedades, disposición que para muchos significó la negación de la expropiación bancaria, no obstante que la participación estatal es mayoritaria.

Con esta Ley se dieron las bases para la creación de empresas de participación estatal mayoritaria, que por la reforma constitucional serían las únicas que a pesar de tener tal carácter, se regirán por el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

* A partir del mes de enero de 1985, se encuentra vigente una nueva Ley Reglamentaria de la Banca.

El Monopolio del Servicio de Banca y Crédito Público - por parte del Estado; la Nueva Ley Bancaria; y la situación económico-política tan difícil, hacían necesaria una nueva Ley Laboral y es así que el 30 de Diciembre de 1983, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII-Bis del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, en la que se puede afirmar que satisface plenamente los propósitos políticos sociales de su creación.

La nueva Ley Laboral, consta de 6 Capítulos a saber: - Disposiciones Generales; Días de Descanso; Vacaciones y Salario; Seguridad Social y Prestaciones Económicas; Suspensión, Cese y Terminación de los Efectos del Nombramiento; Federación Nacional de Sindicatos Bancarios y Supervisión de las Instituciones y las disposiciones transitorias. Aparentemente cuenta con un total de 24 Artículos y 4 Transitorios, pero hace suyos los Títulos Tercero, Cuarto, Séptimo, Octavo y Décimo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Esto quiere decir que forman parte de la Ley, las disposiciones relativas al Escalafón, Organización Colectiva de los Trabajadores y Condiciones Generales de Trabajo; lo relativo al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y sus reglas de procedimiento; medios de apremio y ejecución de los Laudos y Correcciones disciplinarias y sanciones". (23)

(23) DE BUEN NESTOR. Los Trabajadores de Banca y Crédito. 1a. Edición. Ed. Porrúa. México 1984. Pág. 22.

CAPITULO SEGUNDO

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 esto 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 prepon-

derancia respecto de los otros dos poderes, no sólo en cuanto a la cuestión económica, sino en lo que se refiere a la facultad - 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 organos 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 adm

nistración". (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 debe cumplir las atribuciones que tiene encomendadas, siempre limitándose su ejercicio en los términos que la misma Ley establezca, pudiendo ésta ser emanada 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 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

(24) FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. 15a. Ed. Editorial Porrúa. México, 1973. Pág. 276.

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 personalizada 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

(25) ACOSTA ROMERO MIGUEL. Op. Cit. Pág. 66.

(26) FRAGA GABINO. Op. Cit. Pág. 175.

ce como requisito indispensable para la validez de los decretos y órdenes del 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

(27) ACOSTA ROMERO MIGUEL. Op. Cit. Pág. 180

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 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)

C) 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 fun-

(28) FRAGA GABINO. Op. Cit. Pág. 203

(29) SERRA ROJAS ANDRES. Derecho Administrativo Tomo 1.9a. Ed. Porrúa. México, 1979. pág. 473.

ciones 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 Estados, la supremacía de la Constitución sobre los órdenes federales y locales y el sistema representativo.

Por otro lado, el Artículo 49 de nuestra Carta Máxima dicta: "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)

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

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 autorizan 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.

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.

II. 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.

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.

De acuerdo a nuestra legislación, el acto del nombramiento no está encuadrado dentro del Derecho Civil, sino regulado en disposiciones específicas como lo son el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Reglamentaria de la Fracción -- XIII Bis del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional (Ley Laboral Bancaria).

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:

1. Teoría del Acto Unilateral del Estado.
2. Teoría del Acto Contractual.
3. Teoría del Acto Condición.
4. Teoría del Acto Administrativo.

1. Teoría del Acto Unilateral.- Se fundamenta netamente en el Derecho Administrativo al señalar que por virtud del principio de obligatoriedad, el Estado tiene facultades para crear y reglamentar, unilateralmente, a través de los distintos medios legales que existen (Leyes, Decretos del Ejecutivo, - - etc.). los empleos que requiere para realizar sus funciones de Derecho Público y consecuentemente la designación de quie

nes deban ocuparlos.

Dados los términos del Artículo 50, Constitucional, esta Tesis es inaplicable en nuestro sistema jurídico, ya que las personas pueden optar libremente entre ser o no servidores públicos, con las excepciones que el propio precepto - - Constitucional señala para el servicio de armas, jurados, de semp desempeño de cargos Consejiles, de elección popular directa o indirecta, etc.

2. 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. (31)

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

(31) BIELSA RAFAEL. Derecho Administrativo. Tomo III, 6a. Ed. La Ley. Buenos Aires. 1964. Pág. 87.

originan situaciones jurídicas individuales.

3. 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 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 hagta que existe un acto de autoridad que designa a una persona en particular, como funcionario o empleado del Estado.

4. 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". (32)

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 expresa mente la teoría de la relación jurídica de trabajo.

III. LA RELACION JURIDICA DE TRABAJO.

La relación de trabajo es una situación jurídica objeti va que se crea entre un trabajador y un patrono por la presta - ción de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la - causa que le dió origen, en virtud de la cual se aplica al traba ja dor un estatuto objetivo, integrado por los principios institu cionales y normas de la Declaración de Derechos Sociales, de la - Ley del Trabajo, de los convenios internacionales, de los contra ta tos colectivos y contratos-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 entien - de, de una manera general, la relación jurídica que se crea en - tre el trabajador y el patrono, en virtud de la cual está obliga do 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". (33)

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 enumerados, es decir, la presencia de un trabajador, un patrono, y la prestación de un trabajo, no puede darse la relación laboral.

(33) DE LA CUEVA MARIO. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. Cit. Págs. 202-203.

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. consignó 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 dependen - cias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su - servicio".

Sobre este punto se hace necesario hacer un comentario, ya que lo establecido en este Artículo, en principio, resulta in congruente con el encabezado del Apartado "B" del Artículo 123 - Constitucional, ya que dicho precepto constitucional dice: "entre los poderes...y sus trabajadores", y el numeral a comento se refiere no a los poderes, sino a los titulares de las dependenc - cias y entidades, y los trabajadores.

Es indudable que la relación jurídica en materia labora -

ral burocrática, por un lado atiende a la responsabilidad de los titulares de las dependencias y por otro lado es una relación semejante a la laboral general en lo intrínseco-salvo en lo relativo a la lucha de clases- y a lo administrativo en lo extrínseco; pero que sin lugar a dudas constituye ya una rama autónoma del Derecho Público, como lo es el Derecho Burocrático.

En efecto, como acertadamente lo sostiene el Maestro Miguel Acosta Romero, los principios que regulan al Derecho Burocrático "deben ser independientes y tratando de buscar la equidad entre los dos 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".

En este orden de ideas, podemos señalar que el derecho-burocrático es el conjunto de normas de Derecho Público que tienen por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y sus servidores, que con base en la justicia equilibre el disfrute de las garantías sociales por parte de los trabajadores, con el ejercicio de las funciones de servicio público que tiene a su cargo el Estado.

El Derecho Burocrático pues, no se constituye con lo dispuesto en una sola ley o estatuto, sino que se integra con todas las disposiciones (leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, -

circulares, etc.), que establecen, modifican, extinguen, preservan, suspenden o limitan las relaciones entre el Estado y sus servidores, incluyendo al personal militar, ya que dada nuestra organización administrativa, la relación entre el Estado y sus servidores puede ser civil o militar.

De esta manera, las principales disposiciones que rigen la relación civil entre el Estado y sus servidores son:

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.
- 3.- Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 4.- Ley Federal del Trabajo.
- 5.- Ley del ISSSTE.
- 6.- Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- 7.- Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.
- 8.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 9.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 10.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- 11.- Ley en favor de los Veteranos de la Revolución como Servidores del Estado.
- 12.- Ley del Seguro de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 13.- Ley sobre garantías del manejo de fondos de funcionarios públicos y empleados federales.

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

La relación de trabajo está formada por el conjunto de derechos y obligaciones que derivan para el Estado y sus servidores, del hecho de la prestación del servicio legalmente autorizado mediante nombramiento, elección, inclusión en la lista de raya, por tiempo limitado o por otra 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.
(34).

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 obliga -

ción del Estado al 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. CLASIFICACION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Tal vez una de las cuestiones que plantea múltiples problemas 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, acudiremos en primer término y por razón del objeto de nuestro tema de tesis al Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional. En dicho Apartado, nuestra Ley Suprema usa el término de trabajador en las fracciones II, III, VIII, IX, 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 describe 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, consciente 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. (35)

El funcionario es la vez autoridad porque generalmente tiene funciones de decisión y es trabajador de confianza atento a lo que dispone el Artículo 50. de la Ley Burocrática. Asimismo, un funcionario se caracteriza porque su función está determinada (35) ACOSTA ROMERO MIGUEL Op. Cit. Pág.

nada 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 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".(36)

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

(36) SERRA ROJAS ANDRES. Op. Cit. Pág. 381.

B. Los que prestan sus servicios mediante una relación laboral 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 Política, así como el 5o., 6o. y 7o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los dividen en dos grandes grupos: Trabajadores 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 órgano al cual se encuentran adscritos.

El Artículo 5o. de la Ley Burocrática, ha sufrido múltiples reformas, anteriormente la calidad de trabajadores de confianza o de base, dependía de la inclusión en cinco fracciones de todos los puestos que tenían tal carácter, lo que resultaba riesgoso, ya que podían 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.

Nuestra legislación divide a los trabajadores en de Base y Confianza; la calidad del trabajador de confianza es excepcional ya que el Artículo define los diversos puestos y funciones que son considerados como de confianza y, en consecuencia, todos aquellos puestos o funciones no comprendidas en el Artículo 5o. son de base.

Esta situación obedece a lo señalado en la Fracción - - XIV del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, al precisar que mediante la Ley se determinan los cargos de confianza.

Es importante señalar que en las dependencias del Poder Ejecutivo las funciones de confianza, según la Ley, deben corresponder a puestos específicos en el catálogo respectivo de cada una de ellas.

En estas condiciones, no basta solamente aducir que un determinado puesto es de confianza, sino que se requiere además que se acredite que las funciones adscritas al puesto son de las que el Artículo 5o. considera como de confianza.

Este carácter, deriva de la Ley, la calidad de confianza de un puesto no la da la designación que sobre el particular se haga en el nombramiento respectivo, sino que depende de que el puesto sea uno de los enunciados expresamente como de confianza por el Artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al-

Servicio del Estado (Seminario Judicial de la Federación, Séptima Epoca, Volumen 46, Quinta Parte-Ejecutoria-).

La Supletoriedad a que se refiere el Artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, opera en aquellos casos en que no se encuentre previsto en dicho Ordenamiento, disposición directa o exista laguna; por tanto, como la calidad de confianza de un Trabajador al Servicio del Estado, depende de que el puesto sea uno de los enunciados expresamente -- con tal categoría por el Artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, o bien por cualquier otro -- instrumento legal posterior que así lo determine, no existe la posibilidad de aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo (Informe del Presidente de la II. Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1984, Cuarta Sala, -Ejecutoria-).

Los Trabajadores al Servicio del Estado de confianza, -- no están protegidos por el Apartado "B" del Artículo 123, en -- cuanto a la estabilidad en el empleo. El Tribunal Federal de -- Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque -- los trabajadores de confianza no están protegidos como se dice -- antes, sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del Régimen de Seguridad Social que les correspon--

de, pero no en lo relativo a la estabilidad en el empleo.

B, Trabajadores de Base.- El Artículo 60. de la Ley de la Materia, considera de base a todos los trabajadores no incluidos en la enumeración del Artículo 50.; en Artículo 70. establece que al crearse categorías o cargos no comprendidos en el Artículo 50., 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.

Los empleados de base gozan de la estabilidad en el empleo, al considerar el Artículo 60. que serán inamovibles después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.

La inamovilidad implica el derecho a no ser cesado sin justa causa, esto es, sólo pueden ser removidos del empleo por las causas que señala la propia Ley.

En adición a las causales de cese establecidas en la Ley Laboral Burocrática, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece como sanciones la suspensión y destitución del puesto.

Los Artículos 3o. y 56 de la Ley Federal de Responsabilidades, otorgan competencia a los Tribunales del Trabajo para la aplicación de esa Ley, señalando respecto de la destitución, entratándose de trabajadores de base, que ésta se demande por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos aplicables a la naturaleza de la relación (laboral).

Estas disposiciones confirman el derecho a la estabilidad en el empleo por parte de los trabajadores de base, ya que - tendrá que demandarse autorización ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para sancionar con destitución a estos trabajadores.

No debe confundirse el derecho que los empleados de base tienden a ser inamovibles con el que tienden a no ser movili- zados, porque mientras que el primero consiste en que no pueden ser separados de su empleo sino por las causas específicas que señala el Artículo 46 del propio Ordenamiento, el segundo se tra duce en el derecho a permanecer en el lugar de adscripción seña- lado en sus nombramientos; por lo que si a un trabajador de base se le cambia de adscripción, con ello no puede estimarse lesiona

ESTA TESIS ES DE LA
SAUR DE LA BIBLIOTECA

do su derecho a la inamovilidad, puesto que no se deja sin efecto su nombramiento.

Según el documento que origina 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 trabajadores 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 nombra-

miento 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 exeda 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 y 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 describe 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.

V. EL NOMBRAMIENTO.

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". (37)

Pero ¿qué es el Nombramiento?. Para Guillermo Cabanelas, el nombramiento es la "elección o designación para un cargo, despacho, decreto o cédula en que se otorgue un empleo o se faculte para ejercer un oficio. Constituye siempre un documento público y oficial expedido por autoridad administrativa y habilitante". (38)

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 de

(37) BIELSA RAFAEL Op. Cit. Pág. 118.

(38) CABANELAS GUILLERMO. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo I. 14a. Ed. Heliasta, S.R.L. Argentina 1980 Pag. 498.

recho 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 presentarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible; el carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada; la duración de la jornada de trabajo; el sueldo y de más prestaciones que habrá de percibir el trabajador; y el lugar en que prestará sus servicios.

La enumeración consigna en este dispositivo, estimamos que es enunciativa y no limitativa, pero que, sin embargo, los nombramientos deberán contener cuando menos los requisitos en él marcados, ya que precisamente son los mínimos para establecer las condiciones individuales de trabajo con cada servidor público.

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 del empleado -

de base, dependiendo del rango del funcionario, el que los requi
sitos relativos a las fracciones III y IV del Artículo 15 se mo
difiquen 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 lis-
ta de raya, respecto a las cuales la relación jurídica de traba-
jo 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 des-
virtúa 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 formali
dad 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 designa- -
ción. Condicionado cuando la designación debe subordinarse a --
ciertas formalidades como la del concurso, a las de acuerdo sena-

torial, 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". (39)

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

B) EL NOMBRAMIENTO EN NUESTRA LEGISLACION.

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.

(39) VILLEGAS BASAVILBASO BENJAMIN. Derecho Administrativo. Tomo III. Tipografía Argentina. Buenos Aires. 1951. Pág. 393.

También requieren de la aprobación del Presidente de la 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. Ejem. 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". (40)

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

I. JURIDICOS.

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 Despa- - cho, 30 años y los Diputados Federales 21. Para fun- - cionarios se fijan diversas edades según el caso, gene

ralmente superiores a los 21 años, y para los empleados se exige más de los 16.

- 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 válido para todos los funcionarios y empleados públicos.

- E. No pertenecer al Estado Eclesiástico (Artículo 130, párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

- F. Residencia anterior al cargo en el lugar donde desempeñará sus funciones. Esto es válido para los altos funcionarios 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).

2. DE CARACTER PROFESIONAL.

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

3. MORALES.

- A. Buena conducta. honestidad.

4. FISICOS.

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

Una vez que los aspirantes a empleos públicos satisfacen los requisitos antes señalados, precede 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 el 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:

1.- 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).

2. 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 Servicio del Estado).

3. Provisionales.- Son nombramientos provisionales, cuando se expiden conforme al proceso escalafonario respectivo a un trabajador que debe ocupar una vacante temporal mayor de seis meses; también se consideran provisionales los nombramientos que se expidan para ocupar plazas reclamadas ante el Tribu-

nal Federal de Conciliación y Arbitraje y su provisionalidad durará hasta que dicho Tribunal resuelva en definitiva el conflicto laboral correspondiente.

4. Por Tiempo Fijo.- Son los que se expiden con fecha precisa de terminación para trabajos eventuales o de temporada.

5. Por Obra Determinada.- Son nombramientos por obra determinada 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 confianza, se circunscriben únicamente a los casos que señala exclusivamente el Artículo 5o. de la Ley Burocrática a los consignados especialmente en otras Leyes.

Los nombramientos de los trabajadores de base caracterizados por su definitividad, consiguen ésta una vez que han transcurrido seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente, tornándose así en trabajadores de base inamovibles.

VI. 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 períodos 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 consagrados en el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional 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, Departamento del Distrito Federal y Organismos Públicos incorporados a su-

régimen, a los pensionistas de esas entidades y organismos y a los familiares derecho-habientes tanto de los trabajadores como de los pensionistas mencionados.

Proporciona, entre otras prestaciones, seguros de enfermedades no profesionales y maternidad, por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, de vejez, invalidez y muerte; la jubilación, préstamo hipotecario, 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 Leyes 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

CAUSAS DE LA SUSPENSION TEMPORAL
DE LAS RELACIONES DE TRABAJO DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS DE BASE

1. LA SUSPENSION 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 advierte alguna circunstancia, distinta de los riesgos de trabajo, que impide al trabajador la prestación de su trabajo". (41)

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 revista 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 Con-

(41) DE LA CUEVA MARIO. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. Cit. Pág. 234.

diciones 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 ser su aplicación 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, independientemente de lo que al respecto establecieron 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 nos 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 cau - sa 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 obliga - ción 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 SUSPENSIÓN.

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 exis-

ten otras de beneficio para los trabajadores en general que bien pueden ser aplicadas a los trabajadores que prestan sus servicios para el Estado.

- 1 La continuidad en los beneficios de la seguridad social.- "Puede estar suspendida la relación laboral como en el caso de la licencia sin goce de sueldo, pero el trabajador tiene derecho al Seguro Social (o al ISSSTE en su caso) en el supuesto de estar bajo los beneficios de este régimen".
- 2 Temporalidad.- Una suspensión implica el carácter temporal, de lo contrario se tratará de una disolución de la relación laboral.
- 3 Reserva de la plaza para el trabajador.- Una vez subsanada la causa de la suspensión, el trabajador volverá a ocupar el puesto que desempeñaba.
- 4 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". (42).

De esta manera, el principio de la estabilidad en el empleo, 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 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 enfermedad 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 constitucionales (Artículos 50, y 31 Fracción III de la Constitución).
- F) La designación de los trabajadores como representantes ante 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).
- I) 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 administrativo, 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 aparezca 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 de-
be al propósito de la Ley de reforzar el principio y evita la res
ponsabilidad del mismo, que produciría la no prestación del tra-
bajo.

El Artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores -
al Servicio del Estado, establece en su fracción V segundo párra-
fo, que por cualquiera de las causas que refiera dicha fracción,
el titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nom-
bramiento si con ello está conforme el sindicato correspondien---

te; 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 absoluta.
- 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 supuesto, 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)". (43)

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 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 avisárl^o al patrón, "asume una conducta contraria a la rectitud de ánimo y, por ende, incurre en forma genérica en la falta de providad..." (44) 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 fue 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 al trabajador se le siga un proceso o que le haya si

(44) RAMIREZ FONSECA FRANCISCO. "Suspensión, Modificación y Terminación de la Relación de Trabajo". 2a. Ed. PAC México, 1984. Pág. 14.

do dictada una sentencia ejecutoriada que le implique pena de prisión, 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 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 este Ministerio, al Juez de su adscripción, y el de procesado a partir de este acto, hasta que se dicta por el Juez la sentencia definitiva.

Así pues, la prisión preventiva es privación de liber-

tad 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 exige al patrón de la obligación de pagar el salario.

D) IRREGULARIDADES 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 párrafo 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 establecidos en este precepto, se refiere al máximo del periodo de suspensión impune a los trabajadores que tengan encomendado manejo de fondos, valores o bienes, es decir, el límite señalado se refiere concretamente a la 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, Pág. 961 (Ejecutoria)". (45)

E) HUELGA.

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 Federal de Conciliación y Arbitraje, si se llegan a suspen

(45) HERRAN SALVATTI MARIANO. LEGISLACION BUROCRATICA FEDERAL. 1a. Ed. Porrúa. México. 1986. Pág.50.

der 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". (46)

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.

(46) DAVALOS JOSE. Op. Cit. Págs. 133-134

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.

V. DURACION DE LA SUSPENSION.

Aplicando supletoriamente 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 acreditar estar detenido a disposición de la autoridad judicial o administrativa, hasta la fecha en que cause ejecutoria la sentencia que lo absuelva, o determine 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 reincorporarse al servicio, al día siguiente en que termine la causa de suspensión, 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 prisión 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 cuántos 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 al suelto, 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 tenga 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, opere 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...". (47)

La Ley Burocrática, contempla la expresión "cese", refiriéndose el acto por el cual se dan por terminados los efectos del 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 rescinde o da por terminada la relación de trabajo, por lo que, en consecuencia queda separado del trabajo". (48)

(47) LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. 5ta. Ed. Porrúa, México, 1986. Pág. 46.

(48) DE LA CUEVA MARIO. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. Cit. Pág. 251.

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 de incumplimiento imputable al trabajador. (49).

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". (50)

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.

(49) DE BUEN LOZANO NESTOR. Derecho del Trabajo. T.II.5a.Ed. Porrúa. México, 1984, Págs. 77-78.

(50) ALONSO OLEA MANUEL. Derecho del Trabajo. Edit. Universidad de Madrid, Facultad de Derecho. Sección de Publicaciones. Madrid, 1971. Págs. 191-192.

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 cesese de los trabajadores previstas en la Ley.

Cuando el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento, sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos.

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

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 suspensión 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 Transitoria, 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, pre- vistas en la Ley Reglamentaria de dicho precepto constitucional.

Además, la referida garantía de inamovilidad o perma- nencia en el empleo, se encuentra plenamente protegida, ya que - sólo se concede a los trabajadores burocráticos el derecho a op- tar por el ejercicio de la acción de cumplimiento de la relación de trabajo, o bien, por la acción de indemnización en el supues- to de que sean separados de sus empleos por la simple voluntad de sus superiores jerárquicos o de los titulares de las dependen- cias o entidades burocráticas, es decir, sin que haya incurrido- en alguna causal de despido, sino que también constituye una - obligación para los mencionados titulares, el cumplimiento de ta- les acciones en los términos del Artículo 43 de la Ley Reglamen- taria que dice:

""Artículo 43.- Son obligaciones de los titulares a que se re- fiere el Artículo 10. de esta ley...

III.- Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cua--

les los hubieran separado y ordenar el pago de los salarios caídos, a que fuesen condenados por Laudo Ejecutoriado. En los casos de suspensión 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 quinquenios en los términos del Laudo de definitivo".

Congruentemente con el primer párrafo de la Fracción - IX del Apartado "B" 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 en que la terminología burocrática se denomina inamovilidad, es más precisa en favor de los empleados públicos y, sobre todo, la legislación burocrática se denomina inamovilidad, es más precisa en favor de los empleados públicos y, sobre todo, la legislación burocrática es más tu telar del empleado público que las Leyes Laborales para el empleado privado, pues los efectos del nombramiento del burócrata fuera de las cuatro primeras fracciones en que la relación forzamente 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. (51)

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

(51) LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. 21a. Ed. Porrúa México, 1986. Pág. 41.

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. (52).

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 causas de despido que enumera la Fracción V del Artículo 46 de nuestra Ley Burocrática, habría que tomar en consideración los móviles que lo orillaban a incurrir en la acción u omisión de esa determinada conducta.

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 correspondientes salarios caídos y pago de otras presta-

(52) Cfr. DE LA CUEVA MARIO. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. Cit. Pág. 217.

ciones a que tiene derecho el trabajador, el titular condenado necesariamente debe 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 patronos que hace imposible su continuación". (53)

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

(53) Cfr. DE LA CUEVA MARIO. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. Cit. Pág. 242.

contiene en primera instancia una circunstancia meramente consensual, como lo es la renuncia del trabajador que no significa más que 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.

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". (54).

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

(54) DAVALOS JOSE. Op. Cit. Pág. 175.

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 aquél 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 al 5o. días de inasistencias injustificadas". (55)

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, ya que tal actitud del trabajador entraña la decisión de no seguir prestando sus

servicios. Apéndice al Seminario Judicial de la Federación de -
1975, Cuarta Sala, Págs. 249-250 (Jurisprudencia 264).

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

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 requisi-
tos o circunstancias. Debe entonces reunir tanto el factor per-
juicio 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 ser-
vicio.

D) TERMINACION DE LA OBRA O VENCIMIENTO
DEL TERMINO.

De acuerdo a la naturaleza de las actividades a reali-
zar, pueden otorgarse nombramientos con carácter temporal, el -
cual se debe a una obra determinada o al señalamiento de un tiem-
po determinado que puede únicamente estipularse cuando así lo -
exija la naturaleza del trabajo que se va a realizar, de tal ma-
nera que "al no existir legalmente una actividad que pueda ser -
constitutiva de obra o tiempo determinado, la relación de traba-
jo debe considerarse indefinida, y en tal virtud, la terminación
de los efectos del nombramiento sólo puede darse porque se sur--

tan alguna de las otras causales que la propia Ley establece, -
pues el trabajador tendrá a su favor la presunción de ser inamo-
vible". (56)

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 presta-
ción 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 im-
pone su nombramiento; se trata de una incapacidad física o men-
tal de carácter permanente, ya que de no ser así deberá reinte-
grarse 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:

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 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 PROBIDAD Y HONRADEZ.

"No es fácil definir el concepto de faltas de probidad: el diccionario de la Real Academia, se refiere a bondad, rectitud de ánimo, hombría de bien, integridad y honradez en el obrar". (57)

(57) DE LA CUEVA MARIO. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. Cit. Pág. 244.

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 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:

"PROBIDAD 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 haciéndolo en contra; debe estimarse que no es necesario para que se integre 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.

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. 15 de Agosto de 1979, 5 votos Ponente: Marfa Cristina Salmorán de Tamayo.

Amparo directo 2817/73. Transportes de Papantla, S.A.-de C.V. 15 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 Aldrette." (58)

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 resistencia. La violencia puede ser ejercida por una persona sobre otras de modo material o moral; en el primer caso la expresión equivalente a fuerza; y en el segundo a intimidación". (59)

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 fue

(58) DAVALOS JOSE. Op. Cit. Pág. 150.

(59) OSSORIO MANUEL. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Ed. Heliasta, S.R.L. Argentina 1978. Pág. 786.

ra de las horas de servicio, incurro 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 necesario 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 fue definida en la jurisprudencia que dice:

""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. Pág. 254". (60)

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". (61)

(60) LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Op. Cir. Pág. 476.

(61) OSSORIO MANUEL. Op. Cit. Pág. 52.

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". (62)

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.

D) MALOS TRATAMIENTOS.

"Según la opinión del destacado tratadista Bernaldo de Quiróz, 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". (63)

Guillermo Cabanellas, dice que los malos tratos son:

(62) CAVAZOS FLORES BALTASAR. Causales de Despido. 1a. Ed. Edit. Trillas, México. 1983. Pág. 36.

(63) OSSORIO MANUEL. Op. Cit. Pág. 44.

"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". (64)

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 entre las personas con las que se tiene relación continua.

E) I N J U R I A S.

La injuria es definida de manera general como: Agravio, ofensa 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". (65)

En materia laboral, se da la connotación siguiente:

(64) CABANELLAS GUILLERMO. Op. Cit. Tomo II. Pág. 610.

(65) IBID. Pág. 384.

"Corrientemente se llama injuria dentro del ámbito del Derecho Laboral a aquellos actos realizados por el empleado por los empleados, 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". (66)

En relación a esta causa, José Davalos comenta: "Las injurias las debemos atender como la actitud de querer demostrar 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". (67)

F) FALTAS INJUSTIFICADAS.

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

(66) OSORIO MANUEL. Op. Cit. Pág. 382.

(67) DAVALOS JOSE. Op. Cit. Págs. 151-152.

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.

En esta causa de despido, la Ley de la Materia es más proteccionista 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 previo 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 de que se le otorgue el permiso correspondiente.

G) DESTRUCCION DE MATERIALES Y HERRAMIENTAS DE TRABAJO.

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

Estos hechos implican por si 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.

"4. 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". (68)

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

I) REVELAR SECRETOS.

"5. Revelar asuntos secretos o reservados que tuviere con motivo de su trabajo".

(68) GUERRERO EUQUERIO. Op. Cit. Págs. 263-264.

Esta causal de despido se encuentra relacionada con la obligación que el Artículo 44 Fracción IV de la Ley de la Materia impone a los trabajadores, en el sentido de "guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo".

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.

"6. 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 exponga

a algún peligro.

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

K) DESOBEDIENCIA REINTERADA.

"7. 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 fundada razón para no realizar las labores que 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 es-
 taban relacionadas con el trabajo (Ejecutoria: B.I.J. No.95, - -
 Pág.305, de lo. de Julio de 1955, A.D. 662/1954, Secretario de -
 Educación Pública, R. el 20 de Junio de 1955)". (69)

EMPLEADOS PUBLICOS, NEGATIVA DEL TRABAJADOR A OBEDECER LAS ORDE-
 NES DEL PATRON, COMO CAUSA DE CESE.- (Artículo 46-V-g) No puede
 considerarse como suficiente para justificar el cese de un traba-
 jador 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 Ma-
 yo de 1958. A.D. 5602/1957. Secretario de Educación Pública. R.-
 el 16 de Abril de 1958)". (70)

L) EMBRIAGUEZ O USO HABITUAL DE DROGAS.

"8. Concurrir habitualmente, al trabajo en estado de-
 embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga ener-
 vante".

- (69) LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. Co-
 mentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. -
 Op. Cit. Pág. 490.
- (70) LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, Co-
 mentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. -
 Op. Cit. Pág. 490.

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, cuanto 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 Federal 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, pudiéndose comprobar 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". (71)

(71) GUERRERO EUQUERIO. Op. Cit. Ppag. 269.

LL) INCUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES
GENERALES DE TRABAJO.

"9. 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, suspensión 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 a las Condiciones Generales de Trabajo.

N I F A K B I C N .

"10. Prisión que sea resultado de sentencia ejecutoria".

Esta causal se explica por si 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 trabajado

res 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, éstos 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 pobiación 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 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 de

claraciones 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 hará 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 4o 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-Bis, 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 in tentada 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 sólo bastará para considerar que el despido fue injustificado.

"Amparo directo 9757/83.- 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: Cataliina Pérez Bárcenas".

"Amparo Directo 2670/83.- Maximiliano González Rivera, 28 de Mayo de 1984, 5 votos, Ponente: David Franco Rodríguez, Secreta-rio: Carlos Villascán Roldán".

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

"Amparo directo 174/84.- Juventino Mata Mejía, 16 de Enero de -

1984, 5 votos. Ponente: David Franco Rodríguez. Secretario: Augusto Benito Hernández Torres". (72)

V. LA GARANTIA DE AUDIENCIA PARA EL TRABAJADOR
Y LA REPRESENTACION SINDICAL EN LA INVESTI-
GACION 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 esenciales 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 servicio en forma justificada y sin responsabilidad para el titular.

(72) LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Op.- Cit. Págs. 459-460.

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 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
CONTROVERSIAS RELATIVAS A LA TERMINACION DE LOS
EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES DE BASE
ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION 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 prueba 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 de recibida la contestación en la que se desahogarán las pruebas, se escucharán los alegatos de las partes 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 los quince días.

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

En el procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, no se requiere forma o solemnidad especial en la promoción o intervención de las partes. (Artículo 126).

En esencia, nuestro procedimiento laboral es mixto: oral y escrito.

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 constaten y 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.

1. 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.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, tiene como antecedentes las Comisiones del Servicio Civil, que por acuerdo del Presidente de la República fueron establecidos en cada Entidad el 12 de Abril de 1934, y entre otras cosas, establecía la garantía de que ningún funcionario o empleado, durante la vigencia del Acuerdo, podría ser removido sin justa causa debidamente comprobada ante las Comisiones del Servicio Civil que funcionarán en cada dependencia. Posteriormente, con el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, promulgado durante el periodo del Presidente Lázaro Cárdenas, se crearon como autoridades laborales las Juntas de Arbitraje en cada Estado de la República y al Tribunal de Arbitraje como autoridad en segunda instancia. Poco después, el 4 de Abril de 1941, el Estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, suprimió las Juntas de Arbitraje y dejó como única autoridad al Tribunal de Arbitraje.

Después de la trascendental reforma de 1960, se eleva-

ron los derechos de los trabajadores al Servicio del Estado, al carácter de norma constitucional el 28 de Diciembre de 1963 y fué promulgada la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, la que estableció en su Fracción XII del Apartado "B" que "los conflictos individuales, colectivos e intersindicales, serán sometidos a un tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, así es como se configura la autoridad laboran en la materia.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es desde un punto de vista formal, un Tribunal Administrativo, pero materialmente es un órgano jurisdiccional de naturaleza contencioso-administrativo. Ejerce una jurisdicción especializada, no siendo por tanto un Tribunal Especial, ya que preexiste al conflicto y no se agota una vez resuelto éste, a más de que no restringe su ámbito de competencia a personas determinadas. Se encuentra dentro del Poder Judicial, pues goza de independencia y autonomía. No es un Tribunal de última instancia, pues sus resoluciones son revisadas por el Poder Judicial Federal a través del juicio de Amparo. Tiene como función principal, armonizar las relaciones de los Trabajadores al Servicio del Estado con los Titulares de la Administración Pública Federal, al conciliar o resolver los conflictos que se susciten.

A. ESTRUCTURA.

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 (F.S.T.S.E.) y un Magistrado, tercer arbitro, 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, más un Magistrado adicional que es designado por el Presidente de la República y que funge además como Presidente del Tribunal. El Secretario General de Acuerdos del Tribunal fungirá como Secretario del Pleno.

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 un Secretario General Auxiliar y el número de Secretarios de Acuerdos, Actuarios, que se requieran para atender el volumen de asuntos que se les asignen.

Cuenta también con el número de conciliadores que sean necesarios para prestar el servicio público de conciliación en los asuntos de la competencia del Tribunal o los que les encomiende el Presidente del Tribunal, y dar fe pública de los convenios que las partes celebren con su intervención. El nombramiento de los conciliadores será a cargo del Presidente del Tribunal.

Sin duda alguna, tiene un aspecto muy importante, ya que por la vía de la conciliación, podrán terminarse muchos conflictos planteados al Tribunal sin necesidad de agotar el arbi-

traje; y una Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, integrada por un Procurador y Procuradores-Auxiliares necesarios para la defensa de los intereses de los trabajadores, que en forma gratuita representarán o asesorarán a los trabajadores cuando lo soliciten en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de esta Ley, imponiendo los recursos ordinarios y el juicio de amparo cuando proceda, para la defensa del trabajador y proponiendo a las partes interesadas, soluciones conciliatorias para el arreglo de sus conflictos, haciendo constar los resultados en actas autorizadas.

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

B. COMPETENCIA.

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. Conocer, 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).

L. 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 Auxilia-

res que requiera la operación del Tribunal, y

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

La determinación de ampliar el número de Salas y Salas Auxiliares, constituyen también facultades administrativas del Pleno.

Una de las atribuciones de carácter jurisdiccional más importante del Pleno, la constituye la de uniformar los criterios de carácter procesal de las diversas Salas, para evitar en lo posible el que se sustenten tesis contradictorias.

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 presen- - ten 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 le confieren las leyes.

Con respecto a la competencia del Tribunal para conocer de conflictos que planteen los empleados de confianza, estimamos, de acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que con base en el Artículo 124 Fracción I de la Ley de la Materia, el Tribunal debe conocer de todo conflicto que se suscita entre los titulares de una dependencia y sus trabajadores. Consecuentemente, si en el Laudo si se acredita la calidad de trabajador de confianza y el conflicto se refiere a estabilidad en el empleo, el Tribunal debe dejar a salvo los derechos del trabajador, para que éste los ejercite en la vía que estime conveniente.

11. 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 movimiento 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". (73)

Así tenemos que "el proceso del trabajo está constituido por el complejo de actos de obreros y patrones y de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y Pleno de la Suprema Corte, así como de tes

(73) TRUEBA URBINA ALBERTO. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Po. Cit. Pág. 325.

tigos o peritos, que representan el funcionamiento de normas que regulan y liquidan los conflictos obrero-patronales, interobrerros o interpatronales, jurídicos o económicos, incluyendo los conflictos entre los Poderes de la unión y sus trabajadores". (74)

Los conflictos laborales que se suscitan 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.

"La Ley que regula dichos procedimientos es sumamente pobre, reveladora de falta de método y de técnica, pues produce 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, pudiendo haber servido para reglamentar con tino el procedimiento burocrático". (75)

(74) TRUEBA URBINA ALBERTO. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Op. Cit. Págs. 329-330.

(75) IBID. Pág. 337.

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 trabajadores 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, te nemos 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 extinta, por medio de la cual se extingue o desaparece el derecho mismo". (76)

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 de por 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 con
(76) GUERRERO EUQUERIO. Op. Cit. Pág. 515.

tinuación 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. Pág. 32". (77)

""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 -

(77) GUERRERO EUQUERIO. Op. Cit. Pág. 535.

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". (78)

""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, esto 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. Pág. 68". (79)

""TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS, PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE AUTORIZACIÓN, COMPUTO DEL TERMINO. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece en su -

(78) GUERRERO EUQUERIO. Op. Cit. Pág. 535.

(79) HERRAN SALVATTI MARIANO. Op. Cit. Pág. 88.

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 el 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 prescrita. Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época. Volúmen 50. Quinta Parte. Pág. 30 (Ejecutoria)". (80)

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. COMPUTO DE LA PRESCRIPCIÓN EN LOS CASOS PREVISTOS POR EL ARTICULO 113, FRACCION 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 Estado, el término para la prescripción de la acción que puede ejercitar 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 computarse desde el día siguiente al de la conclusión de la investigación administrativa que se practique al efecto, ya que la finalidad perseguida 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 trabajadores y estar en condiciones de decidir si procede o no ejercitar la acción. Informe del Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1978. Sala Auxiliar. Pág. 32' (Ejecutoria)". (81)

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.

(81) Ibid. Pág. 89.

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, aun que no lo sea. El último siempre deberá ser contado completo y cuando sea feriado, no se tendrá por completa la prescripción si no cumplido 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 regla 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". (82)

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 pro-

cedimiento 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.

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 demandante.
- 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 pudiese optar 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.

""TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, OFRECIMIENTO DE PRUEBAS, - OPORTUNIDAD. De acuerdo con los Artículos 129, Fracción V y 130 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, -- las partes como regla general, tienen la obligación de ofrecer - sus pruebas en la demanda o contestación, lo que se confirma por el hecho de que el Artículo 131 de la propia Ley establece que - el Tribunal, tan luego como reciba la contestación de la demanda o una vez transcurrido el plazo para contestarla, 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 audien- - cia de pruebas alegatos y resolución. Informe del Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación. de 1979, Cuarta Sa - la. Pág. 131 (Ejecutoria)

"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 proce - sal, 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". (83)

Por lo que respecta al acta administrativa que debe -

(83) TRUEBA URBINA ALBERTO. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. 6a. Ed. Ed. Porrúa. México. 1982. Pág. 550.

acompañar el titular con su escrito inicial de demanda, debe estar instrumentada con todos los requisitos que se mencionaron en el Capítulo anterior, a efecto de que se cuente con un documento de calidad que permita apoyar eficazmente la acción del titular para dar por terminados los efectos del nombramiento del trabajador, es así que de no 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 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.

""DESPIDO DEL TRABAJADOR, PRUEBAS QUE PUEDE RENDIR EL DEMANDADO-CUANDO SE TIENE POR CONTESTADA LA DEMANDA EN SENTIDO AFIRMATIVO. Las pruebas que puede rendir el demandado en el caso que se haya tenido por contestada la demanda en sentido afirmativo, no deben referirse a excepciones que no se hicieron valer, pues no sólo la sanción resultante de la falta de contestación sería negatoria, sino que se colocaría al actor en estado de indefensión para preparar pruebas y aún para impugnar las rendidas por la contraria, creándose una situación antijurídica, precisamente en favor del contumaz y en perjuicio de quien no fue causante de ese procedimiento excepcional; pero si pueden rendirse las que tengan por objeto destruir la contestación en sentido afirmativo, probando que no existió vínculo contractual entre actor y demandado o cualquiera otra particularidad estrictamente negativa de los hechos fundamentales de la demanda, que no constituyan excepciones, por no ser hechos generadores de derechos distintos que controviertan los de la demanda. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1975, Cuarta Sala, Págs. 78 y 79, (Jurisprudencia No. 69)

"El alcance de la prueba en contrario, en los casos de rebeldía del demandado (titular) en los juicios laborales de burocratas, es el de la teoría antigua; el contumaz sólo puede ser absuelto cuando pruebe que no existe vínculo contractual de trabajo". (84)

(84) TRUEBA URBINA ALBERTO. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. 6a. Ed. Porrúa. México. 1982. Pág. 553.

La Fracción III del Artículo 127 Bis de la Ley que se estudia, estatuye que "fijados los términos de la controversia y reunidas las pruebas que se hubiesen presentado con la demanda y la contestación, el Tribunal citará a una audiencia que se celebrará dentro de los quince días siguientes de recibida la contestación en la que se desahorarán pruebas, se escucharán los alegatos de las partes y se dictarán los puntos resolutivos del Laudo...".

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

La litis de 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 prác-

tica de las diligencias que fueren necesarias y estarán 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 con-

fesional, 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 revolverlas.

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

naturaleza de las mismas y procurando celeridad en el procedimiento.

Los trabajadores podrán comparecer por sí o por representantes acreditados mediante simple carta poder.

Los titulares podrán hacerse representar por apoderados que acrediten ese carácter mediante simple oficio.

En la práctica se ha venido acostumbrando el que las entidades y dependencias inscriban en un libro denominado de registro de poderes el oficio genérico de designación como representantes del titular.

Sin embargo, atendiendo al principio de autonomía de los juicios laborales, en cada conflicto deberá acreditarse singularmente la personalidad, bien con copia del oficio genérico de designación de apoderado, con copia de poder notarial, solicitando el cotejo o exhibiendo oficio autorización específico para el negocio de que se trate.

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 Traba-

jo 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, hecer fé. También se conceptúa la prueba, como los medios probatorios o elementos de convicción considerados entre si". (85)

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". (86)

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.

(85) TRUERA URBINA ALBERTO. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Op. Cit. Pág. 371.

(86) IDEM.

Para poder conocer la verdad, el Tribunal puede valerse de 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 "B" 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 preguntar 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 emplaza 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 Tellez Vs. Tribunal de Arbitraje.

PRUEBA DOCUMENTAL. (Arts. 132 y 137) Si no es ratificada ante el

Tribunal por las personas signatarias, no produce eficacia probatoria alguna (Laudos: Exp. 528/942. Exp. No. 547/942. Srío. de Educación Pública Vs. Alejandro López Tafoya).

PRUEBA TESTIMONIAL. (Art. 132 y 137) No es idónea esta prueba -- cuando los testigos no son presentados ante el Tribunal para ser examinados y dar así a la contraria la oportunidad de preguntar. (Laudos: 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, opongan las excepciones que estimen conducentes y ofrezcan las pruebas que en su concepto les beneficien. (Laudos: Exp. No. 59/953 - Olimpia Ortiz Mendoza Vs. Srío. 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 necesitan mayor instrucción. (Ejecutoria: Informe de Labores del Tribunal de Arbitraje. 1963. p. 96 -

A.D. 581/59' Srío. 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, lo. de Febrero de 1961, A.D. 5638/--1958. Secretario de Economía. R. el 4 de Febrero de 1961". (87)

F) ALEGATOS.

La audiencia de la 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 -

(87) LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. - Op. Cit. Págs. 466 a 469.

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 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 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.

- 1) Sobre el desistimiento podemos decir que se trata de una manifestación personal del trabajador, mediante la cual, el actor se desiste de las acciones ejercidas. 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 ratificarlo 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.

- 2) 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.

- 3) 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 caduci

dad, aun 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.

- 4) 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 Tri bu na l 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 Dere cho 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". (88)

(88) TRUEBA URBINA ALBERTO. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Op. Cit Pág. 382.

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.

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 tute

lar y reivindicadora de los obreros". (89)

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 sustituye 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.

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 reconvencción 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 eficacia 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 queda a capricho de los mismos, 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 considerará que de manera similar a lo dispuesto en el Artículo 108 de la Ley de Amparo, las citadas medidas 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 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 dichas trabajadoras.

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 al Sector Productivo, se hizo necesario comprender dentro del Artículo 123 de la Constitución, un aparato 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 el 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 integralmente 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,

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 dé 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, solo 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 dé origen.

QUINTA.- El propósito de la figura jurídica de la sus-

pensión esta 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 de 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 mas proteccionistas, dado que algunas requie-

ren 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 única 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 en 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 contienen 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 hace 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.

DECIMO PRIMERA. - Cuando un trabajador incurre en alguna de las causales 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.

DECIMO SEGUNDA. - 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 re-

solverán a verdad sabida y buena fe guardada, presentando 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 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 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 negándosela, 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 titular cesa 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 Tribunal 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, por que 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.
Edit. Universidad de Madrid. Facultad de Derecho. Sección de Publicaciones.
Madrid. 1971.
- BIELSA, Rafael Derecho Administrativo T. III
6a. Ed. La Ley, S.A. Buenos Aires. 1964.
- BUEN LOZANO, Nestor De Derecho del Trabajo. T. I y III.
5a. Ed. Porrúa. México. 1984.
- BUEN LOZANO, Nestor De Los Trabajadores de Banca y Crédito.
1a. Edición. México. 1984.
- CARPIZO, Jorge La Constitución Mexicana de 1917
6a. Ed. Porrúa. México. 1983.

- CAVAZOS FLORES, Baltazar Causales de Despido.
1a. Edición Edit. Trillas
México. 1986.
- CUEVA, Mario De la Derecho Mexicano del Trabajo
2a. Edición. Edit. Porrúa, S.A.
México, 1943.
- CUEVA, 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.
- FRAGA, Gabino Derecho Administrativo
15a. Ed. Porrúa. México. 1973.
- GOMEZ GONZALEZ, Arely El Régimen Laboral de los Trabajadores Bancarios.
1a. Edición Ed. Porrúa, S.A.
México. 1977.
- GUERRERO, Equerio Manual de Derecho del Trabajo
11a. Ed. Editorial Porrúa
México. 1983.
- MADRID HURTADO, Miguel De la Elementos de Derecho Constitucional
Instituto de Capacitación Política,
PRI. México. 1982.

- MORALES, Hugo Italo La Estabilidad en el Empleo
Trillas, México. 1987.
- MORA ROCHA, José Manuel Elementos Prácticos del Derecho del Trabajo Burocrático.
Editor Francisco Méndez Cervantes. México. 1986.
- MORENO, Daniel Derecho Constitucional Mexicano
5a. Ed. Pax-México. México. 1979.
- MUÑOZ RAMON, Roberto Derecho del Trabajo T. I.
1a. Ed. Editorial Porrúa.
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.
- PARRA PRADO, Manuel Germán Historia del Movimiento Sindical de los Trabajadores del Estado
Edición Oficial (F.S.T.S.E.)
- RAMIREZ FONSECA, Francisco Suspensión, Modificación y Terminación de la Relación de Trabajo
2a. Ed. Pac. México. 1984.
- 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
14a. Edición. Ed. Porrúa.
México. 1987.
- TENA RAMIREZ, Felipe Leyes Fundamentales de México
1808-1973
5a. Ed. Editorial Porrúa
México. 1973.
- TENA RAMIREZ, Felipe Leyes Fundamentales de México
1808-1983
12a. Ed. Porrúa. México. 1983.
- TRUEBA URBINA. Alberto Nuevo Derecho del Trabajo
3a. Edición Ed. Porrúa
México. 1975.
- TRUEBA URBINA, Alberto Nuevo Derecho del Trabajo
4a. Ed. Editorial Porrúa.
México. 1977.
- TRUEBA URBINA, Alberto Nuevo Derecho del Trabajo
6a. Ed. Porrúa. México. 1981.
- TRUEBA URBINA, Alberto Nuevo Derecho Procesal de Trabajo
6a. Ed. Editorial Porrúa
México. 1982.
- VILLEGAS BASAVILVASO,
Benjamín Derecho Administrativo I. III.
Tipografía Argentina,
Buenos Aires. 1951.

OTRAS PUBLICACIONES

CABANELAS, Guillermo

Diccionario Enciclopédico de Dere-
cho Usual.

T. I. y II. 14a. Ed. Heliasta, -
S.R.L. Argentina 1980.

DAVALOS, José

"Necesidad de reformar el Aparta-
do B del Artículo 123 Constitu-
cional para incluir en él a los
trabajadores de los gobiernos es-
tatales 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 legislar sobre las reclama-
ciones laborales entre los Esta-
dos de la Federación y los Muni-
cipios?". Revista de la Facultad -
de Derecho de México.

Tomo XXVII. No. 107 y 108. UNAM
México. Diciembre 1977.

OSSORIO, Manuel

Diccionario de Ciencias Jurídicas
Políticas y Sociales

Heliasta, S.R.L.
Argentina. 1978.

* Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de
Programación y Presupuesto.

S.P.P. México. 1984.

LEGISLACION

* 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. UNAM. México. 1985.

* Legislación Burocrática Federal

Compilada por Herrán Salvatti Mariano y
Quintana Roldán Carlos.

1a. Edición Editorial Porrúa. México. 1986.

* Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Comentada por Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge.

21a. Edición Porrúa. México. 1986.

* Ley Federal del Trabajo de 1970

Comentada por Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge.

54a. Edición 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. Edición Editorial Porrúa.
México, 1985.

* Nueva Legislación de Amparo Reformada
Código Federal de Procedimientos Civiles

40a. Edición Editorial Porrúa.
México, 1985.