

284
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

ARAGON

**EL CESE EN SU MODALIDAD DE
DESTITUCION EN LA SECRETARIA
DE SALUD**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A

ALEJANDRO PLUMA MONROY

ASESOR: LIC. JAVIER CARREON HERNANDEZ

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ENEP ARAGON SAN JUAN DE ARAGON, MEXICO

FEBRERO 1994



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.

A MIS PADRES:

Manuel Pluma García y M^a. de la
Luz Monroy.

Quienes gracias a su amor,
bondad y esfuerzo he logrado una
de las metas más grandes de mi
vida.

A MI ESPOSA:

Gema Edith.

Quien Dios puso en mi camino
para que formara parte de mi
vida, y que con su amor,
dedicación y sacrificio me ha
apoyado como toda compañera que
quiere ver culminado uno de sus
deseos, mi superación personal y
profesional, y a quien amo
profundamente.

A MIS HIJAS:

Libia Irais y Alexia.

Quienes vinieron a colmar de bendiciones mi vida y a quienes quiero con profundo amor y llevo en todo momento en mi corazón.

A MIS HERMANOS:

Que gracias a su apoyo y consejo pude lograr una formación académica y profesional, lo cual se logra al pertenecer a un gran núcleo familiar, del cual me enorgullesco pertenecer.

A MI SOBRINO:

Mario Edmundo Terán Pluma.

Por su entusiasmo y dedicación
en la elaboración del presente
trabajo.

A MI ASESOR DE TESIS:

Lic. Javier Carreón Hernández.

Quien gracias a sus amplios
conocimientos y a su valioso
tiempo fue posible la elaboración
y culminación del presente
trabajo.

A MIS AMIGOS:

A los cuales tengo presente y agradezco su amistad, apoyo y consejo en las diferentes etapas de mi vida.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO, "ENEP ARAGON"

Máxima casa de estudios, que gracias a su alto nivel académico a sido base fundamental en mi formación profesional.

INDICE

"EL CESE EN SU MODALIDAD DE DESTITUCION EN LA SECRETARIA DE SALUD"

	Págs.
I.- Introducción.	
II.- CAPITULO I	
La Relación de Trabajo.....	1
A.- Los Sujetos de la Relación.....	6
1.- El Titular.....	9
2.- El Servidor Público.....	11
B.- Formación de la Relación de Trabajo.....	22
1.- El Nombramiento.....	22
2.- Presunción de la Existencia.....	26
III.- CAPITULO II	
La Estabilidad en el empleo de los Servidores	
Públicos.....	27
A.- Concepto.....	28
B.- Clasificación.....	30
C.- Causas de Cese.....	32
IV.- CAPITULO III	
Procedimiento interno para cesar a los Servidores	
Públicos de la Secretaria de Salud.....	39
A.- Requisitos de Procedibilidad.....	39
1.- Administrativos.....	41
2.- Legales.....	47
B.- El Dictamen de Cese.....	51
1.- Efectos Jurídicos.....	53
2.- Recursos.....	56

V.- CAPITULO IV

La Destitución.....	61
A.- Marco Jurídico.....	61
1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	61
2.- Leyes Reglamentarias.....	68
B.- Procedimiento.....	76
1.- Ante el órgano Administrativo.....	77
2.- Ante el órgano Jurisdiccional.....	86
C.- Recursos.....	87

VI.- CONCLUSIONES

VII.- BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

Al nacer el derecho del trabajo en nuestro país y en particular el de los servidores públicos, se consagraron firmemente las garantías mínimas que todo trabajador tiene, y en especial la de conservar su empleo, estableciéndose de esta forma la estabilidad en favor del trabajador del cual no puede ser separado sino por justa causa.

Las garantías mínimas de los servidores públicos son los derechos laborales establecidos en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Sin embargo a todo derecho corresponde un deber, el cual al quebrantarse da origen a sanciones de índole diversa las cuales se encuentran contempladas tanto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado así como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La imposición de las sanciones que aluden las leyes de referencia, en la Secretaría de Salud corresponden a la Dirección General de Asuntos Jurídicos e Internacionales y que se encuentran delegadas en la Dirección de Asuntos Contenciosos y Administrativos de la propia Secretaría.

En adición a las causales de cese que prevé la fracción V del artículo 46 de la Ley Burocrática, la Ley de Responsabilidades establece la Destitución.

Esta figura es estudiada en el presente trabajo por razón de la innovación que representa dentro del ámbito laboral, ya que la propia Ley de Responsabilidades establece que con el objeto de

complimentar la resolución emitida por la autoridad competente, en este caso la Contraloría Interna, deberá de estarse a lo dispuesto en la ley de la materia, es decir en la Ley Laboral.

El desconocimiento tanto del servidor público como de las autoridades dentro de la Secretaría de Salud e incluso de los representantes sindicales respecto del contenido de la Ley Burocrática y la Ley de Responsabilidades, en lo relativo a los derechos y obligaciones que a cada uno les corresponde, me motivó a realizar el estudio de este tema, pues el mismo tiene características muy especiales que no todo servidor público conoce.

Sin embargo es principio general de derecho que el hecho de desconocer alguna disposición legal, no exime de responsabilidad al que la infringe.

Para el estudio de esta investigación se ha dividido su contenido en cuatro capítulos que va de la relación de trabajo, la estabilidad en el empleo de los servidores públicos, causas y procedimientos para llegar a una conclusión que es primordialmente el objetivo del presente trabajo.

La relación de trabajo que es el capítulo con el que comienza la presente investigación profesional, nos reduce a concluir que ésta se forma por el hecho de contar el servidor público con el nombramiento debidamente expedido por la persona facultada para ello y por lo tanto, la naturaleza jurídica de esa relación es social y laboral.

Así continuando, entramos al estudio de la estabilidad en el empleo de los servidores públicos y la cual se denomina en el derecho burocrático inamovilidad la que sólo puede dejar de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las causas que establece el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y las que se señalan en la Ley de Responsabilidades.

En los últimos capítulos, doy a conocer los procedimientos relativos para poder proceder a cesar o destituir a un servidor público ante el órgano administrativo y el jurisdiccional, así como los recursos con que cuenta éste para combatir dicha resolución.

Finalmente me permito emitir conclusiones tendientes a proponer que las resoluciones emitidas tratándose de las figuras de cese y destitución deben ser ajustadas a derecho y que las mismas difieren en cuanto a su procedimiento más sin embargo ambas figuras caen dentro del ámbito del derecho del trabajo.

CAPITULO I

LA RELACION DE TRABAJO

Para poder establecer la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores, pasaremos a enumerar las teorías que al respecto se han formulado y que los diversos autores siguen según su punto de vista y la legislación.

En primer lugar, tenemos las teorías de derecho privado, que siguiendo la influencia civilista, volviendo los ojos a la figura romana contractual locatio conductio operarum y observando que de ambas partes de esa relación se exige capacidad, consentimiento, etc., y el hecho de que una persona ha de servir a otra, comprometiéndose a realizar prestaciones a cambio de una retribución, o sea, que existen prestaciones recíprocas al proporcionar el empleado sus servicios a cambio de una compensación pecuniaria que recibe del Estado, los hizo asimilar a un contrato de arrendamiento o de locación de obras, aquella relación que une al Estado con sus servidores.

También fue muy popular la tesis del mandato que consideraba la relación del empleado originada por el encargo que el Estado dá a una persona, de realizar en su nombre determinadas funciones públicas, o más bien, el encargo de realizar actos jurídicos en nombre y representación del Estado.

Gabino Fraga, nos dice que: "sin necesidad de entrar a discutir las diversas formas que adoptan las teorías civilistas sobre la función pública, deben descartarse todas ellas, en primer lugar por que el régimen que en principio de una manera natural conviene a las relaciones en que el Estado interviene es el régimen de derecho público, los empleados y funcionarios son

titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado y, por lo mismo, el régimen jurídico de dicha función debe adaptarse a la exigencia de que las referidas atribuciones sean realizadas de una manera eficaz, regular y continua, sin que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir importancia jurídica..."¹

De acuerdo con 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).

Descartada la doctrina civilista y ubicadas estas relaciones dentro del derecho público surgen dentro de él tres opiniones. La primera de ellas sostiene que dicha relación es un acto unilateral del Estado; la segunda afirma que es un contrato administrativo y por último la que sostiene que es un acto materialmente administrativo.

La primera teoría que afirma que la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores es un acto unilateral del Estado 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 los empleos que requiere para realizar sus funciones de Derecho Público y consecuentemente la designación de quienes deban ocuparlos.

Dado los términos del artículo 5o. Constitucional esta tesis es inaplicable en nuestro sistema jurídico, ya que las personas

¹ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., Vigésimo Quinta Edición, México, 1986, p.131.

pueden optar libremente entre ser o no servidores públicos, con las excepciones que el propio precepto Constitucional señala para el servicio de armas, jurados, etc.

La teoría que afirma que es un contrato administrativo, parte de la circunstancia de que siendo el empleador un órgano del Estado, el acuerdo de voluntades que conforma la relación jurídica de trabajo se dá dentro de los lineamientos del Derecho Administrativo. Esta tesis no ha sido aceptada pues si se considera al contrato en forma tradicional (civilista), no responde a las relaciones que existe entre el Estado y sus servidores, por que no origina el contrato, situaciones jurídicas individuales, sino de interés general.

El maestro Serra Rojas nos dice al respecto que: "la relación entre el Estado y el funcionario y empleado público, es una relación de derecho público, sin que deban intervenir consideraciones de derecho privado de ningún genero, y que los puestos públicos han sido creados respondiendo a un interés público, para satisfacer necesidades públicas y, en general, para realizar los fines del Estado, asignados a sus órganos".²

La tesis del acto materialmente administrativo es sostenida por el doctor Miguel Acosta Romero, quien afirma que: "el acto de nombramiento es un acto materialmente administrativo (no formalmente administrativo), pues los poderes Legislativo y Jurisdiccional pueden tambien nombrar a sus servidores, pero pensamos que además de encontrarse dentro del rubro general del acto administrativo, comparte otras características que lo

² Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, T.I. Editorial Porrúa, S.A., México, 1985, p. 367.

individualizan y le dan perfiles propios".³

Una cuarta corriente afirma que los servicios prestados por trabajadores del gobierno federal, estatal o municipal constituyen una relación de trabajo.

Al respecto, el maestro Trueba Urbina, nos dice:

"Las relaciones entre el Estado y sus servidores, en nuestro país, dejaron de ser administrativas a partir del 1° de mayo de 1917, en que entró en vigor nuestra Constitución, que hizo la primera declaración de derechos sociales de los trabajadores en general y específicamente de los empleados públicos y privados.

"En la actualidad se ha vigorizado en la propia Constitución y en sus leyes reglamentarias el derecho del trabajo de los asalariados, de todos los trabajadores en general así como de los empleados públicos.

"El conjunto de derechos de éstos constituye el derecho mexicano del trabajo, de modo que la teoría del empleo público corresponde a esta disciplina; por ello nosotros nos ocupamos del derecho del trabajo de los burócratas, ya que también a éstos les es aplicable nuestra teoría integral del derecho del trabajo.

"Las relaciones entre el Estado Federal, los Estados miembros y los Municipios y sus servidores, son de carácter social y por consiguiente éstos son objeto de protección y reivindicación en el artículo 123 y sus leyes reglamentarias; no debiendo confundirse la naturaleza social de esta relación con la función

³ Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S. A., 4a. Edición, México, 1981, pp. 665-666

pública que realiza el Estado y sus servidores frente a los particulares".⁴

"Por el sólo hecho de estar reglamentado el trabajo burocrático en el artículo 123 Constitucional, dentro del título 'Del Trabajo y de la Previsión Social', la relación entre el Estado y sus servidores constituye una relación de derecho laboral".⁵

El mismo autor en su Nuevo Derecho Procesal del Trabajo reafirma su criterio al sostener que "...el derecho de los trabajadores al servicio del Estado forma parte del derecho del trabajo, por lo que las relaciones laborales burocráticas son de carácter social, independientemente de la función pública del Estado, que frente a sus trabajadores representa al Estado de derecho social".⁶

Así pues, sin duda alguna, consideramos que el Derecho del Trabajo es el estatuto protector de la clase trabajadora, independientemente de la calidad del patrón a quien se sirva, porque si los obreros, jornaleros, empleados, trabajadores de empresas descentralizadas, trabajadores del Estado, participan de cualidades esenciales objetivas para pertenecer a una clase social: la trabajadora, no hay razón válida para darles protección a unos y negársela a otros, hablar de relación de trabajo en unos casos y de relación de derecho administrativo en otros.

⁴ Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980, p. 526.

⁵ Trueba Urbina, Alberto, Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Editorial Porrúa, S.A., México, 1971, p. 13.

⁶ Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980, p. 87.

Si la clase trabajadora es una y no cabe hacer distinciones, y si el Derecho del Trabajo es el estatuto protector de esta clase, no es admisible excluir a los trabajadores del Estado de una relación jurídica que es objeto de aquel, la relación de trabajo.

Por lo tanto, la naturaleza jurídica de la relación que se establece entre los trabajadores al servicio del Estado y éste es laboral y social.

A. - Los sujetos de la relación.

Los sujetos del derecho del trabajo burocrático son los trabajadores al servicio del Estado y el propio Estado considerado como patrón, el cual para ese efecto es representado por personas físicas que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado considera como lo son los titulares de las entidades y dependencias de la administración pública.

El artículo 2o. de dicha Ley establece que para los efectos de la misma la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.

Los derechos sociales de los trabajadores al servicio del Estado están previstos en el apartado B) del artículo 123 constitucional, y se reglamentan en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pero solo comprenden a la burocracia federal, es decir, a los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Al quedar establecida jurídicamente la relación entre el Estado y sus servidores como de trabajo se crean las garantías

sociales respectivas; otorgando a esta clase trabajadora derechos de bienestar y dignificación de su vida.

Se ha colocado en el mismo plano de derecho a todo trabajo humano realizado por prestatarios al servicio ajeno, independientemente de su naturaleza, forma de prestación o persona que lo realiza.

Así lo establece el artículo 3o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al disponer que trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Como vemos, no hay objeción alguna para que el Estado y sus trabajadores sean sujetos de la relación laboral, específicamente del derecho burocrático; por cuanto que el trabajador al servicio del Estado es una persona física que pertenece a la clase trabajadora y que presta bajo la dirección y dependencia del Estado, persona moral, un servicio mediante una retribución y en virtud de un nombramiento o por el hecho de figurar en listas de raya de trabajadores temporales.

Aún cuando expresamente no se incluye en la definición es incuestionable que de la misma se desprende el elemento de subordinación en la prestación del servicio ya que precisamente este elemento constituye lo característico de toda relación de trabajo y consiste en la facultad de mandar y en el derecho a ser obedecido.

Confirma lo anterior la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia que a continuación se cita:

SUBORDINACION. ELEMENTO ESENCIAL DE LA RELACION DE TRABAJO.

"La sola circunstancia de que un profesional preste servicios a un patrón y reciba una remuneración por ello, no entraña necesariamente que entre ambos exista una relación laboral, pues para que surja ese vínculo es necesaria la existencia de una subordinación, que es el elemento que distingue al contrato laboral de otros contratos de prestación de servicios profesionales, es decir, que exista por parte del patrón un poder jurídico de mando correlativo a un deber de obediencia por parte de quien presta el servicio, de acuerdo con el artículo 134 fracción III de la Ley Federal del Trabajo de 1970, que obliga a desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón o de su representante a cuya autoridad estará subordinado el trabajador en todo lo concerniente al trabajo".⁷

Asimismo, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a sostenido ejecutorias al respecto:

"EMPLEADOS PUBLICOS. Terminación de los efectos del nombramiento de un empleado público por desobediencia sistemática e injustificada a las órdenes de sus superiores. El hecho de que un empleado público haya dejado de acatar las órdenes de sus superiores en una ocasión, no constituye la desobediencia sistemática e injustificada que el Estatuto señala como causa de terminación de los efectos del nombramiento, sin responsabilidad para el Estado, porque el calificativo sistemática implica la repetición o hábito de hacerlo y menos aún puede considerarse justificado el cese en tal caso cuando no se demuestre que las órdenes desobedecidas estaban relacionadas con el trabajo. (Ejecutoria: B.I.J., n.º 95, p. 305, de 10 de Julio de 1955. A.D. 552/1954. Secretario de Educación Pública R. el 20 de junio de 1955).

⁷ Apendice al Semanario Judicial de la Federación, 7a. época, tesis 298, p. 268.

El maestro Alberto Trueba Urbina, señala: "Es de la más justificada ética gubernativa proteger a los servidores del Estado porque independientemente de la función que ejercen, constituye, además, un grupo humano muy importante para fines de política electoral; es verdad también que la libertad sindical y política del burócrata es relativa, puesto que no puede apartarse de la norma que señala su jefe; sin embargo, los líderes luchan por sus compañeros y la masa goza de tutela asistencial y médica, así como de pensiones, descansos y otros beneficios de sus labores y de cierta estabilidad en sus empleos; todo lo cual está incluido en el ordenamiento jurídico, en vía de superación práctica. Y que sea para bien de los empleados y para el mejoramiento de los servicios públicos".⁸

1.- El Titular.

Para Gabino Fraga, "el titular representa a una persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano y que tiene, además de la voluntad que ejerce dentro de la esfera de competencia del órgano, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales".⁹

Es decir, se trata de una persona física y su voluntad es la que pone en movimiento el orden jurídico y realiza los fines que una comunidad se ha propuesto, supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da a este un carácter representativo.

Según los principios de derecho público, la situación jurídica del titular de atribuciones del Estado solamente se adquiere por el individuo investido en un cargo público en los

⁸ Trueba Urbina, Alberto, El Nuevo Artículo 123, México, 1962, p. 273.

⁹ Fraga, Gabino, Op. Cit., p. 128.

términos que las leyes determinan. De otro modo dicho, el acto de nombramiento o de elección del titular condicionará para éste la atribución de la situación jurídica referida y la posibilidad legal de asumir todas las facultades y obligaciones del cargo para el cual ha sido investido.

Así tenemos que el titular de una dependencia tan sólo es representante del órgano estatal, por lo que la relación de trabajo se establece entre éste y el trabajador.

El maestro Alberto Trueba Urbina, al respecto nos refiere que: "...como corolario de la evolución jurídica de la relación pública en nuestra legislación, el Estado mexicano es patrón cuando emplea el servicio de trabajadores en actividades económicas de carácter empresarial o para la realización de sus propios fines políticos. En el primer caso sus relaciones se rigen por las leyes del trabajo, en tanto que en el segundo por la legislación burocrática".¹⁰

Confirma la naturaleza de la relación laboral entre el Estado y sus servidores, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia; pues si el Estado es patrón y por consiguiente parte en un juicio de trabajo, debe tener los mismos derechos que los demás litigantes, inclusive el de promover juicio constitucional de amparo como podría hacerlo cualquier patrón.

La jurisprudencia al respecto, está concebida en los términos siguientes:

"Estado patrono, puede pedir amparo contra el Tribunal de Arbitraje.

¹⁰ Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Op. Cit., p. 536.

"No existe ya razón para negar en forma absoluta, el derecho de ocurrir en la vía de amparo a los órganos del Poder Público, cuando ellos, en realidad, por actos del propio poder, que autolimitando su soberanía, creando derechos públicos subjetivos en beneficio de los particulares, con quienes tiene relaciones de carácter jurídico, se ha colocado en el mismo plano que los propios particulares, para dirimir sus conflictos de intereses, litigando ante un organismo que en rigor es jurisdiccional, aunque con jurisdicción especial, como sucede tratándose del Tribunal de Arbitraje, de acuerdo con las disposiciones del Estatuto Jurídico para los Trabajadores del Estado. En otros términos, cuando el Estado no hace uso libre de su soberanía, sino que, limitándola, sujeta la validez de sus actos a las decisiones de un organismo capacitado para juzgar de ellas, resulta equitativo, lógico y justo, que tenga expeditas las mismas vías que sus colitigantes, para ante la jurisdicción creada en defensa de sus intereses y así hay que concluir que puede usar de los recursos, tanto ordinarios como extraordinarios, equivalentes para ambas partes".¹

2.- El Servidor Público.

Duguit, citado por Miguel Acosta Romero, designa con la expresión Agente Público, a toda persona que participa de una manera permanente, temporánea o accidental en la actividad pública, sin tener el carácter de gobernante directo o representante, y los clasifica en dos grandes categorías: agentes funcionarios y agentes empleados. El agente funcionario participa de una manera permanente y normal en el funcionamiento de un servicio público. El agente empleado es el que participa de una manera momentánea y accidental".²

¹ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 5a. Época, Vol. II, Tesis 451, p.875.

² Acosta Romero, Miguel, Op. Cit., p. 667.

Para Hauriou, también citado por Acosta Romero, funcionarios son todos los que, en virtud de un nombramiento de la autoridad pública, bajo el nombre de funcionarios, empleados, agentes o subagentes, pertenecen a los cuadros permanentes de la administración pública.⁸

Bielsa, en cita hecha por el Dr. Acosta Romero, nos dice que funcionario público es el que, en virtud de designación especial y legal, ya por decreto ejecutivo, ya por elección y de una manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una esfera de competencia, constituye o concurre a constituir y a expresar o a ejercitar la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público; ya sea actividad jurídico o social.¹⁴

Para nosotros, la diferencia entre funcionarios, empleados y servidores públicos, ha sido mas bien de carácter tradicional que legal, sin que se precisen los efectos jurídicos de esta clasificación que va perdiendo su sentido inicial hacia un rubro general de servidores públicos. Esta distinción, sólo supone una separación jerárquica para la realización de las tareas encomendadas dentro de los fines del Estado, ya que los primeros tienen un carácter representativo, mientras que los segundos son auxiliares de ellos, pero con las mismas responsabilidades que los servidores públicos que tienen asignadas funciones de dirección a nivel mandos medios y superiores.

En nuestra Constitución como en algunas de sus leyes reglamentarias se utilizan estos términos, sin precisar las fronteras que separan a estos conceptos, y en ocasiones indistintamente.

⁸ Idem. p. 667.

¹⁴ Idem. p. 668.

El artículo 80. Constitucional dispone que "los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa pero en materia política...".

De igual manera, el artículo 94 en su párrafo cuarto, se refiere indistintamente a funcionarios y empleados, en los siguientes términos: la competencia de la Suprema Corte, los periodos de sesiones, el funcionamiento del Pleno y de las Salas, las atribuciones de los Ministros el número y competencia de los tribunales de circuito y de los jueces de distrito y las responsabilidades en que incurran los funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Federación, se regirán por esta Constitución y lo que dispongan las leyes.

En algunos casos se alude a funcionarios solamente, como el artículo 102: "la ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo de acuerdo con la Ley Respectiva, debiendo estar...".

En otros casos se mencionan a los servidores públicos, a los funcionarios y empleados, como el artículo 108 párrafo primero que nos dice: "para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza...".

Asimismo, en algunos casos se alude al concepto servidores públicos solamente, como en el artículo 109 párrafo primero que dice: "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas...".

Dentro de las leyes reglamentarias cabe citar a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que además de la mención en su denominación alude en su artículo segundo: "Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas...".

Y en su artículo 80 fracciones II y IV alude al término funcionario:

II.- "En el Poder Ejecutivo Federal: todos los funcionarios, desde el nivel de jefes de departamento hasta el Presidente de la República...

IV.- "En el Departamento del Distrito Federal: todos los funcionarios, desde el nivel al que se refiere la fracción II hasta el Jefe del Departamento del Distrito Federal, incluyendo..."

Pero en términos generales esta ley denomina servidores públicos a los comprendidos o mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos Federales.

En el artículo 123 Apartado B de la Constitución emplea la Palabra trabajador para referirse a los funcionarios, empleados y servidores públicos. Este precepto se inicia expresando:

"B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores..."

Cabe hacer mención que el titular tan solo es representante del órgano estatal el cual supone un cargo especial y no un trabajador al servicio del Estado, en tanto que los demás servidores públicos como lo son los trabajadores de base y los de confianza sus relaciones con el Estado se rigen por el numeral que se comenta.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, expresa en su artículo 3: "trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

El artículo 4 de la misma expresa: "los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base".

Son trabajadores de confianza de acuerdo al artículo 5:

I. "Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.

II. "En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los Catálogos a que alude el artículo 20 de esta ley sean de:

"a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confiere la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel Directores Generales, Directores de Area, Adjuntos, Subdirectores y Jefes de Departamento.

"b) Inspección, vigilancia y fiscalización exclusivamente a nivel de las Jefaturas y Subjefaturas, cuando estén considerados en presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

"c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos determinando su aplicación o

destino. El personal de apoyo queda excluido.

"d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva, y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las contralorías o de las áreas de auditoría.

"e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como de personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

"f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja de inventarios.

"g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.

"h) Asesoría o consultoría, únicamente cuando se proporciona a los siguientes servidores públicos superiores; Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del gobierno o sus equivalentes en las entidades.

"i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías Particulares y Ayudantías.

"j) Los Secretarios particulares de: Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio

de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

"k) Los agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

"l) Los agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

"Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el catálogo de empleos de la Federación para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

"La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

III. "En el Poder Legislativo, en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor; el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General; los Cajeros de la Tesorería; el Director General de Administración; el Oficial Mayor de la Gran Comisión; el Director Industrial de la Imprenta y encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

"En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y Subcontador Mayor; los Directores y Subdirectores; los Jefes de Departamento; los Auditores; los Asesores y los Secretarios Particulares de los Funcionarios mencionados.

"En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor; Tesorero y Subtesorero.

IV. "En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del

Tribunal Pleno y de las Salas".

Los trabajadores de base son regulados por el Apartado B del artículo 123 constitucional y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El artículo 6 de la mencionada Ley concluye: "son trabajadores de base los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente.

Como vemos 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 consideradas como de confianza y, en consecuencia, todos aquellos puestos o funciones no comprendidas en el artículo 5 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 si bien es cierto que la Ley establece que las funciones de confianza deben corresponder a puestos específicos, en la realidad y en algunos casos no sucede esto, toda vez que existen trabajadores que tienen asignados puestos de confianza, pero sus funciones no corresponden a tal puesto y sin embargo se les tiene considerados como trabajadores de confianza, 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 5 considera como de confianza.

Confirma lo anterior la siguiente tesis jurisprudencial:

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 por el artículo 123 de la Constitución, apartado "B" sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del Régimen de Seguridad Social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo".⁵

El artículo 8 excluye del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5.

Si bien estamos de acuerdo en que se haga distinción entre las clases de trabajo al servicio del Estado, no lo estamos en que se haga exclusión del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a los empleados de confianza, puesto que, por su naturaleza misma, el derecho del trabajo tiende a extender sus beneficios al hombre que trabaja y protegerlo.

Además, si tomamos en cuenta que el derecho del trabajo es un género que se integra con dos especies de garantías; las que pueden considerarse como específicas de la clase trabajadora como unidad, y las que corresponden propiamente al trabajador como ser humano, no podemos considerar la idea de distinguir a unos y otros trabajadores.

⁵

Apéndice de Jurisprudencia 1917-1985. 4ª Sala. Tesis Jurisprudencial número 316, Editorial Mayo, p. 286.

Al respecto, es pertinente citar la siguiente tesis jurisprudencial sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación la cual está concebida en los siguientes términos:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACION LABORAL DE LOS.- La situación jurídica de las personas que prestan sus servicios al Estado Federal, quedó definida, como garantía social, con la inclusión del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, que entró en vigor a partir del seis de diciembre de mil novecientos sesenta. El dispositivo anterior quedó al rubro general del propio artículo 123 que establece que el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: B. Entre los Poderes de la Unión el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. El susodicho apartado "B" contiene las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo de todas las personas que presten sus servicios a las diferentes dependencias que integran el Gobierno Federal, con la única excepción contenida en la fracción XIII que señala que los Militares, Marinos y miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes. La reglamentación de las bases anteriores está contenida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La fracción XIV del Apartado Constitucional en cita estableció que la Ley Reglamentaria determinará los cargos que serán considerados como de confianza, y agregó que las personas que los desempeñan disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social a que el propio precepto constitucional se refiere. Lo anterior, significa, por una parte, que las personas que desempeñan cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida por el propio Apartado "B" y que gozarán de los derechos derivados de los servicios prestados en los cargos que ocupan, pues debe entenderse que la protección al salario debe hacerse extensiva, en general, a las condiciones laborales según

las cuales deba prestarse el servicio, e igualmente a los derechos derivados de su afiliación al Régimen de Seguridad Social que les es aplicable, de lo que resulta que la situación jurídica de estos trabajadores de confianza es la de estar protegidos por la propia disposición de la Carta Magna, excepto en lo relativo a derechos de carácter colectivo, y por lo que respecta a derechos que derivan de la relación individual de trabajo sólo se encuentran excluidos de las normas que protegen a los trabajadores de base en cuanto a la estabilidad en el empleo, ya que estos derechos se encuentran consignados en la fracción IX del propio precepto en cita. En otras palabras, los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión gozan de los derechos que la Constitución concede a todos los trabajadores del Estado Federal, en lo que concierne a la relación individual de trabajo, excepto los relativos a la estabilidad en el empleo. Por otra parte, la disposición constitucional establece que los conflictos individuales, colectivos o interinstitucionales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrados según lo previene la Ley Reglamentaria, con excepción de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, que serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En consecuencia las controversias derivadas de la relación de trabajo entre los Titulares de las Dependencias de los Poderes de la Unión y los trabajadores de confianza al servicio de las mismas, deben ser resueltas por el mencionado Tribunal que es el único competente, constitucionalmente, para dirimir dichos conflictos, ya que el precepto en comento no los excluye y deben quedar comprendidos en el campo de su jurisdicción".¹⁵

¹⁵ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 6a. época, quinta parte, p. 286.

B. Formación de la Relación de Trabajo.

El maestro Acosta Romero, sostiene que "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 listas de raya por tiempo limitado o por obra determinada".¹⁷

Así tenemos que la relación de trabajo se forma únicamente por el hecho de contar con el nombramiento debidamente autorizado por la persona facultada para ello, o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.

Por nuestra parte consideramos aceptable el criterio del maestro Acosta Romero y nos adherimos al mismo.

1.- El nombramiento.

Al respecto, el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dispone que los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluido o por estar en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.

F. Serrano Guirrado, citado por el maestro Serra Rojas, nos dice: "el nombramiento es un acto administrativo por medio del cual el aspirante a un puesto público, es investido para el ejercicio de una función. En otro aspecto, el nombramiento hace

¹⁷ Acosta Romero, Miguel, Op. Cit., p.679.

referencia al propio documento en que consta la designación".⁸

Por nuestra parte, consideramos que el nombramiento es el acto en virtud del cual se formaliza la relación jurídico-laboral entre el Titular y el servidor público y por el que se obliga al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el mismo, en la Ley, en las Condiciones Generales de Trabajo y en las que sean conforme al uso y a la buena fé.

Dados los términos de la fracción III del artículo 15, el nombramiento puede ser: definitivo o por obra determinada.

Son definitivos: aquellos que se expiden para cubrir puestos permanentes.

Interinos: es el que se otorga a un trabajador para ocupar puestos vacantes hasta por seis meses.

Provisional: es el que se otorga a un trabajador para cubrir puestos vacantes mayores de seis meses y los que se expidan a trabajadores que suplan a los que se encuentren en los casos señalados en el penúltimo párrafo del artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por tiempo fijo: son aquellos que dejan de tener efectos en la fecha que se determina en el mismo.

⁸ F. Serrano Guirrado, El Nombramiento y la Toma de Posesión de los Funcionarios Públicos, Rev. Ad. IEP, Madrid, sep. dic. 1952, Cit. por Serra Rojas, Andres, Op. Cit., p. 161.

Por obra determinada: aquellos cuyos efectos cesan al concluir la obra que motivó la expedición.

El nombramiento aceptado obliga a cumplir los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conformes a la Ley, al uso y a la buena fé; una vez aceptado el nombramiento por un trabajador, éste queda desde luego obligado a cumplir los deberes inherentes al mismo, esto es a desempeñar las funciones que sean acordes con el puesto, el incumplimiento a ello, puede desde luego dar origen a sanciones de carácter laboral e inclusive a fincamiento de responsabilidades en los términos de la Ley respectiva.

Por lo que hace a las restricciones a la libertad de nombramiento de los servidores públicos de base, la Ley establece en primer término, que éstos deben ser de nacionalidad Mexicana y sólo pueden ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo.

En segundo lugar, se prescribe que debe preferirse en igualdad de condiciones, de conocimientos, aptitudes y antigüedad, a los trabajadores sindicalizados, respecto de los que no lo estuvieren; a los veteranos de la revolución a los supervivientes de la invasión norteamericana.

Por último, la Ley previene que el Titular de cada dependencia puede cubrir libremente las plazas de última categoría disponibles una vez corridos los escalafones respectivos, con motivo de vacantes que ocurrieren y que de igual libertad gozará para cubrir vacantes temporales que no excedan de seis meses.

El nombramiento de los trabajadores de base de una dependencia o entidad, corresponde originalmente al Titular de la misma, dados los términos del artículo 2 de la Ley; sin embargo los reglamentos interiores de las dependencias y entidades

determinan las facultades de delegación a este respecto. Es importante destacar que la facultad de nombrar trabajadores de base, cuando se refiere a plazas de última categoría, corresponde en un 50%, sin ninguna limitación a los Titulares y el restante 50%, los nombrará también el Titular de aquéllos que proponga el Sindicato respectivo, que hubieren reunido los requisitos que se señalan para dichos puestos.

El nombramiento de las demás plazas de base que sean escalafonarias, corresponde también al Titular, pero observando el dictamen que al respecto se hubiera emitido por la Comisión Mixta de Escalafón respectiva.

Así tenemos que la calidad de trabajador depende, pues, de que cuente con nombramiento expedido por el servidor público facultado, o bien por estar incluido en las listas de raya de trabajadores temporales para obra determinada o por tiempo fijo.

Los nombramientos deberán contener:

- I.- Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio;
- II.- Los servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible;
- III.- El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo, o por obra determinada;
- IV.- La duración de la jornada de trabajo;
- V.- El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador; y
- VI.- El lugar en que prestará sus servicios.

2.- Presunción de la existencia.

En el apartado que antecede, quedó establecido que para obtener la calidad de trabajador, debe contarse con nombramiento expedido por el servidor público facultado para ello, o bien por estar en las listas de raya de trabajadores temporales para obra determinada o tiempo fijo, de lo que se desprende que no puede presumirse la relación laboral entre el Estado y un particular, si no cuenta con dicho nombramiento.

Confirma lo anterior, la ejecutoria sustentada por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que está concebida en los términos siguientes:

"TRABAJADOR, CARACTER DE. Para ser trabajador al servicio del Estado, se requiere, como condición específica, que se le halla expedido nombramiento o que figure en las listas de raya de trabajadores temporales y por ende no puede darse el caso de que se presuma la existencia de relación jurídica de trabajo entre el Titular de una dependencia y un particular por el solo hecho de la prestación de un servicio mediante contrato de naturaleza distinta y por tanto no puede aplicarse en forma supletoria el artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo".

(Informe del Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación 1978, Cuarta Sala, pág. 49 Ejecutoria).

CAPITULO II

LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LA
SECRETARIA DE SALUD.

Al nacer el Derecho del Trabajo en nuestro país, en el artículo 123 constitucional, los trabajadores mexicanos no solo adquirieron la dignidad de personas, sino que se les confirió el derecho de conservar su trabajo, salvo que dieran motivo de despido.

A partir de la adición del apartado B del artículo 123 (Decreto del 21 de octubre de 1960, publicado en el Diario Oficial del 5 de diciembre del mismo año), se consagra entre otros principios el derecho a la estabilidad del empleo de los servidores públicos la cual se designa en el derecho burocrático inamovilidad y se establece que los trabajadores solo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fija la ley.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ha consagrado firmemente la inamovilidad de los trabajadores de base al establecer que éstos no pueden ser cesados ni despedidos sin justa causa; al enumerar cuáles son justas causas para la remoción; al establecer que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer los conflictos que surjan con motivo de la separación y al declarar que la separación injustificada obliga al Estado a indemnizar.

Como vemos la legislación burocrática es más tutelar del empleado público que las leyes laborales para el empleado privado, pues los efectos del nombramiento del burócrata fuera de las cuatro primeras fracciones del artículo 48 de la Ley Federal de

los Trabajadores al Servicio del Estado, en que la relación forzosamente desaparece, la rescisión unilateral por parte del titular de la unidad burocrática es inadmisibles cuando se trate de las causales a que se refiere la fracción V del precepto que se comenta ya que éste debe someter el caso aún por vía de excepción al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para justificar las causas que motivaron la rescisión, y si despide sin causa justificada al empleado está obligado a reinstalarlo y a pagarle los salarios vencidos o caídos correspondientes, en los términos previstos por el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, aplicable supletoriamente.

A. - Concepto.

El Dr. Nestor de Buen, al respecto nos dice: " La estabilidad en el empleo debe entenderse como el derecho a conservarlo, no necesariamente en forma indefinida, sino por el tiempo en que la naturaleza de la relación lo exija; si esta es indefinida no se podrá separar al trabajador, salvo que existiere causa para ello. Si es por tiempo o por obra determinados, mientras subsista la materia del trabajo el trabajador podrá continuar laborando. En otras palabras, puede expresarse la misma idea señalando que el patrón, por regla general, no puede dar por terminada la relación laboral caprichosamente.

En todo caso la relación laboral habrá de subsistir hasta su terminación natural".⁹

Por su parte el maestro Mario de la Cueva nos refiere: " La estabilidad, en el trabajo es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente

⁹ De Buen, Nestor, Derecho del Trabajo, T. II, Editorial Porrúa, México, 1983, p.547.

de la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación que haga imposible su continuación".²⁰

Así tenemos que la estabilidad es un principio creador de un derecho para el trabajador y nunca un deber para el, pues en ella se dice, en aplicación del artículo quinto constitucional, que la estabilidad depende de la voluntad del trabajador, y por otra, que es un deber para el patrono, porque las hipótesis de disolución de una relación de trabajo están determinadas.

Al hablar de estabilidad en el empleo no se ha pensado en un derecho de propiedad del trabajador a su puesto, del que no pudiera separársele ni aún con causa justificada, pues este criterio habría sido contrario a los más elementales principios de equidad y, además, desnaturalizaría la relación de trabajo, el empleado lo que pretende es conservar su fuente de trabajo, en tanto que cumpla con el servicio que se le demanda.

Las ideas sobre seguridad social y la realidad laboral exhiben que la estabilidad debemos entenderla en el sentido de que el trabajador aspira a no verse expuesto a que el empleador, sin causa justificada y comprobable y sin que por ello incurra en responsabilidad, pueda separarlo de su empleo dando por terminada la relación laboral, por medio de una declaración unilateral.

Por otro lado no debe confundirse el derecho a la inamovilidad en el puesto con la movilización o traslado de los trabajadores de un lugar a otro, pues como lo ha resuelto la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia, el primero garantiza la estabilidad en el empleo y el segundo se refiere a los cambios de adscripción o de localidad, observando el procedimiento de la

²⁰ Cueva, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T.I, Editorial Porrúa, México, 1980, p. 219.

Ley, de las Condiciones Generales de Trabajo y de los nombramientos en su caso.

Confirma lo anterior la ejecutoria que a continuación se menciona:

" Trabajadores al Servicio del Estado de Base. Derechos de Inamovilidad, y no ser Movilizados. Diferencias. No debe confundirse el derecho que los empleados de base tienen a ser inamovibles con el que tienen a no ser movilizados porque mientras que el primero consiste en que no pueden ser separados de su empleo sino por las causas específicas que señala el artículo 48 del propio ordenamiento, el segundo se traduce en el derecho a permanecer en el lugar de adscripción señalado en sus nombramientos; por lo que si a un trabajador de base se le cambia de adscripción, con ello no puede estimarse lesionado su derecho a la inamovilidad, puesto que no se deja sin efectos su nombramiento".²¹

B. Clasificación.

La estabilidad puede ser absoluta y relativa. Se habla de estabilidad absoluta cuando se niega al patrono, de manera total, la facultad de disolver una relación de trabajo por un acto unilateral de su voluntad y únicamente se permite la disolución por causa justificada que deberá probarse ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en caso de inconformidad del trabajador.

Al respecto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a sustentado lo siguiente:

²¹ Apendice al Semanario Judicial de la Federación, 1975, Cuarta Sala, p. 254.

" Cese Injustificado. Cart. 46). No son causas justificadas para separar de su empleo a un trabajador aquellas bajas que sean dictadas "por acuerdo superior" o por "reorganización", por lo tanto, el cese decretado por tales motivos, resulta injustificado". (Laudo: Exp. No. 241/959, Raúl Ibarra Rodríguez Vs. Srio. de Hacienda y Crédito Público).

Se habla de estabilidad relativa cuando se autoriza al patrono, en grados variables, a disolver la relación de trabajo por un acto unilateral de su voluntad mediante el pago de una indemnización.

Es aplicable al caso el siguiente Laudo sustentado por el H. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

" Indemnización por supresión de plaza. Procedencia de la Cart. 43-VI). La obligación de indemnizar por despido injustificado que señala el artículo 41, no debe ser interpretada de una manera literal, pues debe entenderse que dicha disposición se refiere no solamente a los casos en que un trabajador es separado de su empleo con violación de las disposiciones legales relativas, circunstancia que no aconteció en el caso a debate, sino que también se refiere a todos aquellos casos en que el trabajador pierde su empleo por causas ajenas a su voluntad imputables al Gobierno o a las necesidades u organización de servicios públicos, como lo puede ser la supresión de plaza, puesto que es evidente que tanto la Constitución de la República como la Ley Federal de los Trabajadores y el propio Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, otorgan dicha indemnización con el espíritu de proteger los intereses del trabajador y las necesidades de su familia durante un término que considero prudente para que el cesado encontrara una nueva colocación". (Laudo: Exp. No. 263/42, C Salomón Sánchez Téllez vs. Jefe del del Departamento Agrario).

C. Causas de Cese.

Al respecto el artículo 123, Apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que: " Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley ".

En la Secretaría de Salud, las causales que se toman en consideración o que sirven como fundamento para dar por terminados los efectos del nombramiento de un trabajador, son las que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y las Condiciones Generales de Trabajo de dicha dependencia, vigentes a partir del 30 de enero de 1991, además los que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por razón de orden tenemos primeramente a la Ley Reglamentaria de la materia, la cual establece en su artículo 48 que: " ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los Titulares de las Dependencias por las siguientes causas".

I.- " Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repelida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o la vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo, aplicable a la dependencia respectiva;

II.- " Por conclusión del término o de la obra determinada de la designación;

- III.- " Por muerte del trabajador;
- IV.- " Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;
- V.- " Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

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

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

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

"d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

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

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

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

"h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún

narcótico o droga enervante.

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

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

"En los casos a que se refiere esta fracción, el jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma entidad federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

"Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción el Titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente, pero si éste no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e) y h) el titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

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

Las cuatro primeras fracciones dan lugar a la terminación de

los efectos del nombramiento de manera forzosa y en forma unilateral por el titular, conteniendo la fracción I en primera instancia una circunstancia meramente concensual como lo es la renuncia del trabajador, y así mismo prevé 2 figuras que traen como consecuencia la terminación unilateral como lo son el abandono de empleo, y el abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas, en Términos de las Condiciones Generales de Trabajo.

La segunda fracción que se refiere a la conclusión del término o de la obra determinantes de la designación, requiere no sólo de la simple denominación de esos supuestos sino que la naturaleza del trabajo que se va a realizar así lo permita, pues de otra manera al no existir legalmente una actividad que pueda ser constitutiva de obra o tiempo determinado, la relación de trabajo debe considerarse indefinida y en tal virtud la terminación de los efectos del nombramiento sólo puede darse por que se surtan alguna de las otras causales que la ley establece, pues el trabajador tendrá a su favor la presunción de ser inamovible.

Las fracciones III y IV vienen a ser meramente administrativas o no requieren más que de la acreditación de la muerte del trabajador o por vía del dictámen médico de la incapacidad permanente que le impida el desarrollo de las labores.

Las demás causales que establece la fracción V en sus 10 incisos, requieren de autorización por parte del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, previa la substanciación del juicio respectivo.

Sobre el particular, la Cuarta Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los titulares de las dependencias y entidades podrán determinar el cese de un trabajador y por vía de excepción justificar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje las causas que motivaron el

mismo.

Corroborar lo anterior la siguiente Jurisprudencia:

"Trabajadores al Servicio del Estado, cese de los, sin autorización del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Salarios Caídos. La inobservancia de la obligación del titular de una dependencia burocrática de acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para obtener resolución previamente al cese de un trabajador, se resuelve en el pago de daños y perjuicios cuando no se comprueba el motivo del cese, consistente en el pago de los salarios dejados de percibir por el trabajador, pero cuando se demuestra el motivo del cese, el trabajador no tiene derecho al pago de los salarios caídos, atento a lo dispuesto en el último párrafo del inciso j) de la fracción V del artículo 48 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado".

Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 48, Quinta Parte, pág. 49. (Ejecutoria).

Por su parte, las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud, creadas de conformidad con lo dispuesto por el artículo 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establecen las causales de cese en que incurren sus trabajadores las cuales resultan ser acordes con las estipuladas en la ley de la materia:

Al respecto el capítulo V de las referidas Condiciones establece lo relativo a la terminación de los efectos del nombramiento, debiéndose citar en primer término el artículo 29, que dice a la letra "Son causas de terminación de los efectos de un nombramiento, sin perjuicio de lo que dispone la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Código Penal para el Distrito Federal, las que se señalan en el artículo 46 de la ley y en estas condiciones".

Por su parte el artículo 31 indica "Para la debida interpretación de la fracción I del artículo 48 de la ley, se entenderá por abandono de empleo":

- I.- El hecho de que un trabajador falte al desempeño de sus labores por cuatro días consecutivos sin aviso ni causa justificada.
- II.- El hecho de que un trabajador, sin permiso ni causa justificada, acumule seis faltas o más, aún cuando no sean consecutivas, dentro del término de treinta días.
- III.- La inasistencia de un trabajador desde el primer día tratándose de manejadores de fondos, valores o bienes de la Secretaría o de los Servicios, siempre que la ausencia haya sido motivada por la comisión de algún delito contra los intereses encomendados a su cuidado y
- IV.- Cuando el trabajador no reanude la asistencia a sus labores, sin aviso ni causa justificada, dentro de los cuatro días siguientes al término de un periodo de vacaciones, de una licencia legalmente autorizada, de una incapacidad expedida por el ISSSTE o de la conclusión de suspensión de los efectos del nombramiento.

El artículo 33 nos refiere: " Se entiende por abandono de labores técnicas, el retiro injustificado o sin autorización de un trabajador o la negligencia en el desempeño de sus labores, dentro del horario de las mismas, cualquiera que sea el tiempo, si su ausencia o negligencia pone en peligro la salud o la vida de personas, los bienes a su cargo o bien que cause la suspensión o deficiencia de un servicio".

Ahora bien, con el objeto de especificar lo que se debe entender por labores técnicas, el artículo 34 establece: " Son labores técnicas, las asignadas a aquellos trabajadores que ostenten título profesional o diploma de técnico o auxiliar; así como aquellos que sean peritos en una ciencia, arte, oficio o industria, cuyo desempeño no pueden efectuar trabajadores que no tengan los conocimientos, la habilidad o la experiencia necesarias".

Como causal de cese, también se señala el hecho de que un trabajador incurra en repetida falta injustificada a labores técnicas y el artículo 35 expresa: " La repetida inasistencia a labores técnicas se configura cuando el trabajador deja de presentarse al desempeño de las mismas por seis días o más, aún no consecutivos, sin permiso o causa justificada, dentro de un periodo de treinta días".

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, mismas que serán tratadas en el capítulo IV del presente trabajo.

CAPITULO III

PROCEDIMIENTO INTERNO PARA CESAR A LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LA
SECRETARIA DE SALUD.

A. - Requisitos de Procedibilidad.

La figura del cese en la Secretaría de Salud tiene como objetivo principal dejar sin efectos el nombramiento de los Servidores Públicos por causas imputables a estos, pero fundamentalmente como sanción para disciplinar a los Servidores Públicos adscritos a esta y tratar con ello de evitar que se fomente la desobediencia e indisciplina entre los demás servidores a su cargo.

El Maestro Serra Rojas al respecto nos refiere lo siguiente: "El poder disciplinario es la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por las faltas que ha cometido en el ejercicio de su cargo. El poder de represión disciplinaria permite a la administración corregir los errores y anomalías en los servicios públicos, encauzando la acción administrativa con eficiencia y moralidad".²²

Así pues, la facultad disciplinaria constituye un medio de tipo interno, de las dependencias para sancionar la conducta de los Servidores Públicos que perjudiquen la administración y a los particulares.

Podemos afirmar entonces, que la esencia misma del poder

²²Serra Rojas, Andres. Op. Cit. . p. 453.

disciplinario es la de constituir propiamente una garantía, derivada de la necesidad que tiene la administración pública de evitar que prevalezcan situaciones contrarias a la ordenada por ella, corrigiendo y sancionando las infracciones en que incurran los servidores públicos, en otras palabras, es un instrumento para garantizar el cumplimiento de los deberes, no sólo del deber de obediencia que caracteriza a la jerarquía, sino de todos los deberes que impone el servicio a los referidos servidores públicos.

1.- Administrativos.

Como requisitos para la procedibilidad de las sanciones que deban imponerse a los servidores públicos cuando incurran en cualquiera de las causales a que se refiere la fracción V del artículo 48 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tenemos en primer término las de carácter administrativo y que son las que se contienen en el artículo 48 bis del ordenamiento legal invocado que establece "Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el Jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical.

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

Del contenido del artículo en comento se desprenden como requisitos de procedibilidad para sancionar a los servidores públicos los siguientes:

1.- Deberán intervenir el servidor público afectado, rindiendo su declaración así como la de los testigos de descargo que proponga o bien tomarse en cuenta las circunstancias y hechos que alegue en su favor, así como un representante del sindicato respectivo. Esto presupone que para el levantamiento del acta deberá citarse al servidor público y al representante sindical, mediante notificación fehaciente en la que se den a

conocer las causas por las que se le cita y el derecho que tiene para manifestar lo que a su interes convenga:

2.- La declaración de los testigos de cargo, que conozcan de los hechos que se le imputan al servidor público afectado, que deberán ser propuestos por el responsable de la unidad administrativa a la que esté adscrito el referido trabajador.

3.- Deberán intervenir dos testigos de asistencia para dar fe de la actuación.

4.- Al concluir el sumario administrativo deberá entregarse una copia al servidor público y otra al representante sindical.

Si por la naturaleza de los hechos se determina demandar la autorización para cesar al trabajador, el acta administrativa se constituirá en documento base de la acción, al igual que todos los demás documentos y elementos que al formularse dicha acta se hubieren agregado a ella.

Corroborada lo anterior, la siguiente Tesis sustentada por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

" 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 el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el Jefe Superior de la Oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del sindicato respectivo, en el que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y la de los testigos de

cargo y 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, a la demanda se acompañarán como instrumentos 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 48 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 al trabajador se excepciona aduciendo que el patrón carece de acción por no haber cumplido con los requisitos a que se refiere el artículo 48 bis que se comenta y el titular no demuestra haber cumplido con dichas exigencias legales, se esta en presencia de un caso de improcedencia de la acción intentada y por lo mismo dicha acción no debe prosperar; por otra parte si el titular ceso a un trabajador y éste aduce en el juicio que lo cesó sin haber cumplido con los requisitos a que se refiere el artículo 48 bis que se comenta y el titular no demuestra que cumplio con dicha exigencia legal, se está en presencia de un caso de incumplimiento a la Ley que por sí sola bastará para considerar que el despido fué injustificado".²³

El artículo 38 de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud, establece que "Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo 48 de la Ley, el Jefe superior de la oficina correspondiente procederá a levantar el acta administrativa con intervención del trabajador y un representante del sindicato, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y descargo

²³ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca, Quinta parte, Tesis 309, pag. 280.

que se propongan. El acta se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto una copia al trabajador y otra al representante sindical, quienes acusarán el recibo correspondiente.

Para los efectos del párrafo anterior, los citatorios correspondientes deberán girarse cuando menos con veinticuatro horas de anticipación al trabajador y al representante sindical respectivo, en estos citatorios se precisará objeto, fecha, hora y lugar determinados para la celebración de la diligencia".

El artículo 30 de las citadas Condiciones Generales de Trabajo dispone que "La diligencia se iniciará asentándose en el acta los datos propios de ella, tales como el motivo del levantamiento del acta, lugar, fecha y hora; nombre y puesto del trabajador y oportunamente, cuando rinda su declaración, sus generales; las declaraciones de los testigos de cargo, y descargo que se propongan, las del interesado y del representante sindical, nombre y domicilio de los testigos de asistencia, haciéndose mención de los citatorios enviados al trabajador y al sindicato a que se refiere el artículo anterior.

Deberá hacerse una relación pormenorizada de los datos y demás pruebas que existan con relación a los hechos atribuibles al trabajador, así como las manifestaciones que con respecto al contenido del acta, expongan el interesado y el sindicato en su caso.

Las declaraciones de quienes intervengan en las actas serán expresadas con plena libertad y asentadas con la mayor fidelidad posible. Los participantes en esta diligencia, si así lo desean, tendrán derecho de dictar sus propias declaraciones, las que deberán asentarse en el acta textualmente teniendo derecho, igualmente, a que le sean leídas antes de proceder a firmar el acta, para en su caso, se hagan las rectificaciones correspondientes".

A su vez el artículo 40 del ordenamiento invocado establece: "La inasistencia del trabajador o del representante sindical, debidamente notificados, no suspende ni invalida la diligencia, en su caso, deberá hacerse constar en ella tal circunstancia, agregandose los acuses de recibo, correspondientes del citatorio que les fue entregado o de las constancias de notificación.

En el supuesto de que el trabajador no se presente a la actuación y acredite, a criterio de la Secretaría o de los Servicios, la causa que motivó su inasistencia, deberá ser citado nuevamente".

En la Secretaría de Salud se estila el levantamiento de 4 distintas actas administrativas por diversas causales:

a) Por faltar el trabajador al desempeño de sus labores por cuatro días en forma consecutiva.

b) Por no reanudar el trabajador sus labores dentro de los cuatro días siguientes al término de un periodo de vacaciones, de una licencia legalmente autorizada, de una incapacidad expedida por el ISSSTE o de la conclusión de suspensión de los efectos del nombramiento.

c) Cuando un trabajador no toma posesión material de un empleo dentro de los cinco días siguientes a partir de que le sea comunicada su designación (Art. 22 de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría).

d) Por los siguientes casos:

I. Por seis faltas o más no consecutivas, en un lapso de 30 días por parte de cualquier tipo de trabajador.

II. Por ausentarse el trabajador técnico de sus labores técnicas causando perjuicios, deficiencias, suspensión de un servicio o bien que ponga en peligro la salud o vida de personas.

III. Por repetida falta injustificada a labores técnicas o sea, inasistencia del trabajador técnico por seis días o más aún no consecutivas en un lapso de 30 días, causando perjuicio, deficiencia o suspensión de un servicio.

IV. Por las causales que se señalan en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Todas y cada una de las actas administrativas que les son instrumentadas a los servidores públicos de la Secretaría, se deben enviar por conducto de las unidades administrativas de la Dirección General a que corresponda el trabajador, a la Dirección General de Asuntos Jurídicos e Internacionales para su dictamen correspondiente de acuerdo a lo señalado por el Reglamento Interior de la misma Secretaría en su artículo 9 fracción XXV vigente a partir del 30 de mayo de 1989, que establece: "La Dirección General de Asuntos Jurídicos e Internacionales tiene competencia para: Dictaminar en definitiva las actas administrativas que se levanten a los trabajadores de la Secretaría por violación a las disposiciones laborales aplicables, así como reconsiderar, en su caso, los dictámenes de cese que hubieren emitido".

Al emitirse el dictamen de un acta administrativa y dependiendo de la gravedad de las faltas reportadas, pudiéndose actuar en cualquiera de los siguientes sentidos:

- a).- Cese de los efectos del nombramiento.
- b).- Demanda de autorización del cese.
- c).- Opinión sobre la procedencia de la imposición de una sanción, y
- d).- Remisión a la Contraloría Interna para investigación de una posible responsabilidad administrativa.

De lo anterior, es claro que el acta administrativa no necesariamente produce el cese de los efectos del nombramiento, por lo que al respecto el Tribunal Burocrático, sostiene que debe abrirse una averiguación para determinar la responsabilidad laboral a cargo del trabajador afectado, averiguación que realiza la unidad administrativa que haya generado el acta, por si misma o a solicitud de la Dirección General de Asuntos Jurídicos e Internacionales, esto cuando requiere el levantamiento de actuaciones complementarias a las actas ya instrumentadas.

2.- Legales.

Al quedar establecido en el punto que antecede los requisitos que establece el artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para poder levantar acta administrativa en contra de los servidores públicos que incurran en violaciones a la fracción V del artículo 46 del ordenamiento legal invocado, es indispensable señalar que no solo basta cumplir con dichas exigencias sino que es necesario que los mismos adquieran el valor pleno que dicha Ley les confiere, esto es, que no solo se quede en el ámbito administrativo, sino que se configuren como requisitos de legalidad para que pueda prosperar el cese de los servidores públicos que incurran en violaciones de dicha Ley y para que estos estén en posibilidad de defenderse y de hacer valer sus derechos.

Siguiendo el orden que establece el artículo 46 bis de la Ley en cuanto a los requisitos que en el mismo se señalan es de mencionarse en primer lugar que el trabajador afectado como el representante sindical correspondiente deberán ser citados mediante notificación fehaciente en la que se le den a conocer las causas por las que se les cita y el derecho que tiene para manifestar lo que a su interés convenga.

Al respecto en la Ley Burocrática, no se precisa el término

que debe considerarse para poder notificar en forma legal al trabajador y al representante sindical para el levantamiento del acta administrativa, por lo que al respecto el párrafo segundo del artículo 38 de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud establece: "Para los efectos del párrafo anterior, los citatorios correspondientes deberán girarse cuando menos con veinticuatro horas de anticipación al trabajador y al representante sindical respectivo. En estos citatorios se precisará objeto, fecha, hora y lugar determinados para la celebración de la diligencia".

Asimismo, conviene señalar los efectos que produce el hecho de que un trabajador debidamente notificado no comparezca a la diligencia para la que se le cita y en tal virtud, el artículo 40 de las referidas Condiciones Generales de Trabajo, establece: "La inasistencia del trabajador o del representante sindical, debidamente notificados, no suspende ni invalida la diligencia. En su caso, deberá hacerse constar en ella tal circunstancia, agregándose los acuses de recibo correspondientes del citatorio que le fue entregado o de las constancias de notificación.

En el supuesto de que el trabajador no se presente a la actuación y acredite, a criterio de la Secretaría o de los Servicios, la causa que motivó su inasistencia deberá ser citado nuevamente".

En segundo término tenemos que deberán intervenir cuando menos dos testigos de cargo que conozcan de los hechos que se le imputan al trabajador afectado, pero no sólo basta su intervención para poder adquirir plena legalidad si no que es criterio de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación de que en el acta se precise:

- a) El carácter con el que intervienen sus firmantes.
- b) Que sean ratificadas en el juicio laboral respectivo.
- c) Que los hechos que se imputan a un trabajador se

relacionen con las causales que se hacen valer en el acta respectiva y,

- d) Que se ofrezca como prueba las Condiciones Generales de Trabajo de la Dependencia respectiva.

En relación a estos puntos a continuación me permito transcribir las siguientes tesis:

Actas Administrativas. "Carecen de Valor Probatorio si en estas no se Precisa el Carácter con el que Intervinieron sus Firmantes.- Si del acta administrativa que se practicó con motivo de la falta imputada al trabajador, no se advierte el carácter con el que intervinieron los firmantes de dichos documentos, ni tampoco se acreditó que éstos fueron funcionarios de la empresa demandada, dicha acta carece de valor probatorio".²⁴

Amparo directo 328/86. José Alvarez Aguilar. 22 de septiembre de 1986. Unanimidad de votos. Ponente Carlos Bravo y Bravo. Secretario: Gilberto Lopez Corona.

Trabajadores al Servicio del Estado. Actas Administrativas su valor probatorio. "Las actas administrativas levantadas en la investigación de las faltas cometidas por los trabajadores al servicio del Estado, que no son objetadas prueban los hechos que en las mismas se contienen y es necesaria su ratificación en el juicio laboral respectivo, con objeto de dar oportunidad al trabajador de repreguntar a los firmantes, para que no se presente la correspondiente indefensión, de lo que se sigue que cuando exista la ratificación de las actas por parte de las personas que intervinieron en su formulación y son repreguntadas, la prueba

²⁴

Manual de Acceso a la Jurisprudencia Laboral 1986, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1986, p.227.

documental alcanza su pleno valor Probatorio".²⁵

Cese. Requisitos del (art. 46-I.) "Para obtener la resolución discrecional del Tribunal de Arbitraje que autorice la separación de un trabajador sin responsabilidad para el Estado, no es suficiente que el titular actor señale en su demanda las causales en que ésta se funda, sino que es indispensable que exprese con claridad los hechos y circunstancias que con aquéllas se relacionan, a fin de no dejar al demandado en estado de indefensión. (Laudos: Exp. No. 324/49. Srio. de Recursos Hidráulicos Vs. Adalberto Sánchez Villegas.)"²⁶

Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo de los. Debe Aportarse como Prueba.- "Si en el procedimiento laboral el actor o el demandado no demuestran la existencia y contenido del Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo que rigen en una Secretaría de Estado o no aportan la parte relativa en que fundan los hechos o derechos, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no puede tomarlo en cuenta al dictar el laudo, si no se ofrece como prueba".²⁷

Amparo directo 6251/79.- Fernando Rodríguez Mendoza.- 7 de julio de 1980.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Juan Moises Calleja García.- Secretario: José Manuel Hernández Saldaña.

²⁵ Manual de Acceso a la Jurisprudencia Laboral 1917.1975., Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2a. edición, México, 1986, pp. 58-59.

²⁶ Jurisprudencia y Ejecutorias, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 23 edición, ed. Porrúa, México, 1987, p. 486.

²⁷ Manual de Acceso a la Jurisprudencia Laboral 1980, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1986, p. 100.

Por cuanto hace a los demás requisitos como lo es que deberán intervenir dos testigos de asistencia, estos únicamente intervienen para presenciar el levantamiento del acta y firmar con ese carácter en la misma, ya que a estos no es preciso que les consten los hechos que se imputan a un trabajador sino que únicamente dan fé de la actuación por lo que en este caso no es preciso su intervención dentro del juicio laboral respectivo en caso de demandar el trabajador afectado.

Finalmente es de destacarse que en caso de que se proceda a demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la autorización para cesar a un trabajador, el acta administrativa se constituirán en documento base de la acción, al igual que todos los demás documentos y elementos que al formularse dicha acta se hubieren agregado a ella.

B.- El dictamen de cese.

Como hemos visto anteriormente, para poder dictaminar el cese de un servidor público, es necesario que la unidad administrativa correspondiente levante un acta administrativa en la cual se cumplan con todos y cada uno de los requisitos que tanto en la Ley Burocrática se señalan así como en las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría, misma que deben remitir a la Dirección General de Asuntos Jurídicos e Internacionales de la propia Secretaría, quien tiene la facultad para dictaminarla, lo anterior en base a las atribuciones que se le confieren en el Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, vigente a la fecha, que fue expedido por el Lic. Carlos Salinas de Gortari, actual Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en el ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 18 y 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 26 de mayo de 1989, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de ese mismo año, y con vigencia de conformidad con

su artículo Primero Transitorio, al día siguiente de su publicación.

En el capítulo VI de este Reglamento, en el artículo 9 del mismo, dispone que la Dirección General de Asuntos Jurídicos e Internacionales tiene competencia para: fracción XXV.- Dictaminar en definitiva las actas administrativas que se levanten a los trabajadores de la Secretaría, por violación a las disposiciones laborales aplicables, así como reconsiderar, en su caso, los dictámenes de cese que hubiere emitido.

A su vez el entonces Secretario de Salud Dr. Guillermo Soberón Acevedo, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 14, 16 y 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 4o. y 5o. fracción XVIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, delego esta facultad al Director de Asuntos Contenciosos y Administrativos de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, mediante su acuerdo número 57 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1986, y con vigencia de conformidad con su artículo Unico Transitorio, al día siguiente de su publicación.

Por cese, debemos entender el acto por medio del cual deja de surtir efectos la designación o nombramiento de un trabajador, con causa justificada y sin responsabilidad para el titular de la dependencia, por haber incurrido en alguna de las causales previstas en la Ley y en las Condiciones Generales de Trabajo. El cese puede ser inmediato o bien operar en forma mediata, por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, salvo casos de extrema gravedad.

Tiene su fundamento legal en la fracción IX del Apartado B del artículo 123 Constitucional que establece: "Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la Ley".

Así tenemos que el artículo segundo de dicho acuerdo establece: "Se delegan en el Director de Asuntos Contenciosos y Administrativos de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, las siguientes facultades:

I.- Dictaminar las actas administrativas que se instrumenten a los servidores públicos de la Secretaría, en el ámbito laboral, incluyendo el cese de los efectos del nombramiento".

1.- Efectos Jurídicos.

Nos toca ahora tratar lo referente a las repercusiones que tiene el cese del servidor público en el ámbito jurídico, debiendo señalarse que estas repercusiones sólo surgen cuando el trabajador con motivo del sistema de reglas que establece el Estado y en el cual el trabajador es parte integrante de ese sistema, infringe sus disposiciones legales, contenidas en la Ley y las Condiciones Generales de Trabajo.

Cuando por la naturaleza de las infracciones cometidas por el servidor público sean únicamente de orden laboral, es decir que no traigan aparejada sanción de tipo penal, los efectos se traducen en un despido justificado o por el contrario en un despido injustificado.

Estamos en presencia de un despido justificado, cuando la conducta del servidor público se encuadra en cualquiera de las causales que alude el artículo 46 de la Ley y en las que se establece en las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría y cuando se cumplen con todos y cada uno de los requisitos establecidos en el artículo 46 bis del ordenamiento legal invocado.

Situación que en caso de ser necesario es decir cuando el trabajador afectado demande deberá ser probada dentro del juicio

laboral correspondiente, puesto que el titular de una dependencia, no está obligado a demandar ante el tribunal, la autorización para cesar a un trabajador, puesto que en vía de excepción puede el titular justificar tal circunstancia.

Cuando el tribunal autoriza la terminación de los efectos del nombramiento, la misma será sin responsabilidad para el Estado y por lo tanto el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos.

El artículo 127 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece el procedimiento para resolver las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores ante el tribunal²⁸

Por el contrario, cuando el titular de una dependencia no cumple con los requisitos que establecen los artículos anteriormente señalados, estamos en presencia de un despido injustificado y en tal virtud está obligado al pago de daños y perjuicios consistentes en el pago de los salarios dejados de percibir por el trabajador, así como la indeenización constitucional en el supuesto de que éste no desee continuar con la relación de trabajo, en caso contrario se traduciría en su reinstalación y en el pago de los salarios vencidos debiendo continuar la relación de trabajo en los términos y condiciones pactados.

Ahora bien cuando el cese de un trabajador trae aparejada sanción de otra índole es regularmente porque éste incurre en faltas de probidad y honradez, lo que implicaría por parte del trabajador en un no proceder rectamente en las funciones que le están encomendadas, apartándose de sus obligaciones y procediendo

²⁸

Ver la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

contra las mismas, dejando de hacer lo que tiene encomendado o haciéndolo en su contra, de tal manera que no es un requisito necesario que con su actuación obtenga un lucro para incurrir en esa falta.

En este caso, la autoridad puede proceder dependiendo de la gravedad de la falta del trabajador, el optar por cesarlo en los efectos de su nombramiento en forma inmediata basándose en las faltas de probidad y honradez que se le atribuyen.

Si de los hechos que se atribuyen a un servidor público se desprende que la conducta desplegada por éste debe sancionarse penalmente, la Secretaría por conducto de la Contraloría Interna, procederá en su caso a formular la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público investigador, o bien, por conducto de la Dirección General de Asuntos Jurídicos e Internacionales de la propia Secretaría.

De igual manera y tratándose de fondos de la Federación o bienes de la misma Secretaría, se dará intervención a la Contraloría Interna a efecto de que finque el pliego preventivo de responsabilidad a quien o quienes resulten responsables de dichas irregularidades.

Asimismo, el Titular puede optar por proceder en forma conjunta, esto es, cesar al trabajador por las faltas que hubiere cometido y además denunciar esos hechos ante el Ministerio Público, a efecto de que se avoque al conocimiento, investigación y esclarecimiento de los mismos y en su caso resolver la presunta responsabilidad del servidor público afectado.

Con lo anterior podemos observar que la conducta desplegada por un servidor público dentro del ámbito de sus funciones y atribuciones, cuando es contraria al derecho, tiene diversas repercusiones tanto en su persona como en su patrimonio, esto cuando se le imponen sanciones de tipo económico, además de las de

orden laboral y penal puesto que es procedente cuando se le impone la reparación del daño causado, tratándose de un enriquecimiento ilícito o un lucro indebido, lo que únicamente se señala ejemplificativamente por no ser materia de este trabajo el estudio de los diversos delitos que al efecto se señalan en la ley de la materia.

2.- Recursos.

Estudiadas anteriormente las causales que sirven para poder cesar a un servidor público así como la forma y el procedimiento para ejecutarlo, corresponde ahora analizar los recursos con que cuenta un trabajador separado de su empleo.

Una vez, que la Dirección General de Asuntos Jurídicos e Internacionales, dictamina el acta instrumentada al trabajador que hubiere incurrido en violación a las Condiciones Generales de Trabajo y a la Ley, y este dictamen, es en el sentido de cesar los efectos del nombramiento del trabajador afectado, éste es enviado a la unidad administrativa de adscripción del trabajador cesado, para que se le comunique por oficio y quede legalmente enterado de su baja de la unidad donde presta sus servicios y de la Secretaría.

A partir de lo anterior, el trabajador puede impugnar como primer recurso, el dictamen emitido en su contra, ya sea por su conducto o bien por medio de la representación sindical que le corresponda.

En ambos casos la impugnación se hará:

- a) Ante la unidad administrativa que le instrumentó el acta y que motivó el dictamen.
- b) Ante la Dirección General de Administración de personal, dependiente de la propia Secretaría, quien a

través de la Dirección de Relaciones Laborales recibirá la impugnación.

A dicha impugnación que haga el trabajador o la representación sindical, por escrito deberá acompañar los documentos que considere como prueba para desvirtuar el cese.

En los casos anteriores, las unidades administrativas antes descritas, reciben la impugnación para estudio y dictaminación, las cuales ya sea una u otra procederán a ratificar el dictamen emitido por la Dirección General de Asuntos Jurídicos e Internacionales, o bien emitirán una opinión sobre reconsiderar el dictamen de cese emitido en contra del trabajador afectado, dirigiendo esta opinión a esta última para que mediante oficio reconsidere la situación laboral de trabajador.

Como nota aclaratoria, debemos señalar que la reconsideración de la que se habla en el párrafo anterior, resulta ser un acto de gracia de parte de la autoridad, que se concede a un trabajador que haya sido cesado con la finalidad de "reconsiderar", su situación laboral de las infracciones cometidas por el mismo, esto dependiendo de la gravedad de las mismas.

Otro recurso con que cuenta el trabajador después de haber sido cesado y el cual considera injustificado, es el de entablar demanda en contra de la Dependencia de su adscripción, para exigir su reinstalación o bien su indemnización y pago correspondiente de salarios caídos y demás prestaciones accesorias.

Esto lo hace ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, quien de acuerdo al artículo 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, será competente para: conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una Dependencia o Entidad y sus trabajadores, fracción I.

"Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio, fracción II de dicho ordenamiento".

El artículo 126 de dicha Ley establece:

"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.

A su vez el artículo 127 señala que el procedimiento ante el tribunal se reducirá: a la presentación de la demanda la cual puede ser por escrito o en forma oral por medio de comparecencia; y que la contestación se hará en igual forma; y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, y se pronunciará resolución, salvo cuando a juicio de 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.

El artículo 129 de la Ley Burocrática establece los requisitos que deberá contener la demanda y que son:

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

A la demanda acompañará las pruebas de que disponga y los documentos que acrediten la personalidad de su representante, si no concurre personalmente.

La personalidad de las partes dentro del juicio laboral correspondiente se tendrá por acreditada tratándose de los trabajadores mediante simple carta poder que otorguen a su representante legal y en el caso de los titulares podrán hacerse representar por apoderados que acrediten ese carácter mediante simple oficio (art. 134.).

En lo que se refiere al procedimiento relativo a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores ante el Tribunal el artículo 127 bis establece que el mismo se desarrollará de la siguiente forma:

I. La Dependencia presentará por escrito su demanda, acompañada del acta administrativa y de los documentos a que se 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;

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 lo solicite, y proponiendo la práctica de pruebas durante la audiencia a la que se refiere la fracción siguiente; y

III. Fijados los términos de la controversia y reunidas las pruebas que se 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 desahogará 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 quince días.

Por último el trabajador cesado tiene la vía del amparo directo que deberá interponer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien conoce en única instancia.

CAPITULO IV

LA DESTITUCION

A. Marco Jurídico.

El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades a los servidores públicos es una característica en todo Estado de derecho para evitar el abuso del poder, es por ello, que el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha instituido como garantía jurídica del mismo y del régimen de legalidad en general, un sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

Al respecto el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela establece que: "El orden de derecho de un Estado no solamente debe proveer a los gobernados de medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades, sino establecer también un sistema de responsabilidades para las personas en quienes la Ley deposita el ejercicio del poder público".²⁹

Trata y contribuye dicho capítulo a terminar con la prepotencia, negligencia y desdén, con que suelen conducirse diversos servidores públicos de cualquier nivel, hace conciencia en la comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la conveniencia de exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones así como el respeto a los derechos e intereses de los gobernados.

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁹ Cit. por Burgoa, Ignacio, Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República, Morales Hnos. Impresores, S.A., México, 1980, p. 87.

Hasta la fecha México había conocido sucesivas normas en materia de responsabilidad, tanto de índole constitucional como ordinario.

Los antecedentes constitucionales si prescindimos de los antecedentes virreynales, permiten recordar que ya la Constitución de Apatzingán del 14 de octubre de 1814 se plasmó la responsabilidad de los funcionarios públicos, al establecer en ella el Tribunal de Residencia, conforme a su artículo 224, este ordenamiento disponía que dicho tribunal debería conocer privativamente de las causas concernientes a los individuos del congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia, pudiendo admitir todas las acusaciones que se formularan contra los citados funcionarios dentro del término perentorio de un mes después de constituido.³⁰

La Constitución de 1857 preveía un sistema de responsabilidad política, acompañada de reglas que preveían la inmunidad de los altos funcionarios.

La Constitución de 1917 hubo de recoger tal sistema dentro del orden en ella prevista, haciéndole algunas reformas fundamentales referidas a los sujetos comprendidos como titulares de fuero y consecuentemente sujetos del juicio político.

Ambas constituciones necesitaron la emisión de leyes orgánicas o reglamentarias.

Barreda Luis de la nos dice que "En realidad, la reglamentación del juicio político de responsabilidades, se hizo con anterioridad a que entrara en vigencia la Constitución de 1917, sobre todo mediante dos leyes:

³⁰

Idem.

a) La aprobada por Juárez en 1870, en la cual se creaban ciertos tipos delictivos que se denominaron delitos oficiales, estableciéndose así mismo las sanciones correspondientes. Esta legislación siguió los lineamientos ya establecidos por la Constitución de 1857, que contemplaba las penas de destitución o inhabilitación.

Estos delitos, así los llamaba la ley Juárez, no estaban suficientemente definidos y consistían en ataques a las instituciones democráticas, atentados a las formas de gobierno y a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones y violación de garantías para culminar con una fórmula que aludía a cualquier violación grave a la Constitución o a las leyes federales.

El sistema adoptado mantenía un criterio de diferenciación distinguiendo los delitos comunes de los oficiales, que era la denominación con que se les mencionaba.

Esta misma Ley Juárez formulaba la descripción típica de las conductas consideradas como delitos oficiales en forma senciblemente abierta, por lo que era materia propicia para diversas interpretaciones de los órganos de aplicación.

b) En la época de Porfirio Díaz hubo de legislarse también en la materia en 1896, derogando la Ley Juárez y haciendo sancionar una nueva denominada "De Responsabilidad de los Funcionarios" y que fue antecedente directo de las que México ha tenido durante el presente siglo.

Tampoco en ella se definió lo que había de entenderse por delito oficial, estableciéndose al igual que su anterior que el juicio político no impediría la ulterior condena penal si el hecho motivante de responsabilidad oficial suponía también la

realización de un delito común".³

En el plano normativo, estamos frente a lo que pudiera calificarse como primera reforma de carácter integral de los preceptos que regulan la responsabilidad de los hoy denominados servidores públicos. Las reformas a que estamos aludiendo son las realizadas al Título Cuarto de la Ley Suprema y que afectan fundamentalmente al texto de los artículos 108 a 114, la sanción de una nueva Ley "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos" y finalmente las reformas al Código Penal especialmente en su Título X, y que prevén nuevos tipos delictivos aplicables a los servidores públicos. La reforma a que hacemos alusión, es según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982.

Al efecto el artículo 109 de la Constitución Política establece "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:"

Establece los lineamientos generales a los que debe ajustarse el Congreso de la Unión y las legislaturas locales dentro del ámbito de sus respectivas competencias, al expedir las leyes sobre responsabilidad del servidor público, también pretende atender el principio de igualdad jurídica ante la Ley, ya que establece la responsabilidad a nivel constitucional a todos los servidores públicos.

³ Barreda, Luis de la, et. al., Responsabilidad de los Servidores Públicos en México, Alegatos, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, (6) pp. 16-29, 1987.

Un estado de derecho como el nuestro exige que los servidores públicos sean responsables, por ello el artículo 113 constitucional establece.

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

Corresponderá a las leyes sobre responsabilidad de los servidores públicos, así se trate de la Federal o de una entidad federativa, según el ámbito de su competencia, el determinar las obligaciones del servidor público, las sanciones por los actos u omisiones en que incurra, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Por su parte el artículo 109 de la Ley Suprema en sus fracciones II y III, consagra la aplicación de sanciones en los siguientes términos.

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

"III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos y omisiones que afecten la

legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

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

No sólo establece los lineamientos generales a que debe ajustarse el Congreso de la Unión al expedir las leyes sobre responsabilidad administrativa y penal, las que se sustancian a través de procedimientos separados y distintos, prevé sanciones distintas, así como los organos encargados de aplicarlas los que varían según el tipo de responsabilidad.

Se consagra una garantía de seguridad jurídica en favor del servidor público, su eficiencia opera precisamente en la imposibilidad jurídica de que tanto la autoridad administrativa como la judicial, apliquen a la misma conducta sanciones de igual naturaleza y prohíbe que alguien pudiese ser juzgado dos veces por el mismo delito.

De la misma manera se desprende de lo anterior que, la autonomía a que se refiere el artículo 109 constitucional alude únicamente a la independencia procedimental de la imposición de sanciones por la autoridad administrativa y por la judicial, con relación a la misma conducta infractora; frente al principio de garantía puedan ambos concluir en la imposición de sanciones de la misma clase en relación con igual conducta.

En estas condiciones, si los hechos configurativos, de una infracción administrativa ocasionan la intervención del organo judicial se desprende que:

Es posible la incoacción de los procedimientos de naturaleza distinta y de substanciación autónoma, el penal y el

administrativo, originados a partir de una misma conducta ilícita.

Finalmente cabe hacer mención que en relación a los restantes artículos constitucionales a que alude el título cuarto no son tratados en este apartado ni en el tema excepto el artículo 108 el cual me referire en el punto siguiente, en razón de que los mismos aluden lo referente al juicio político y al tratamiento especial que debe ser realizado en relación con los servidores públicos que gozan de fuero, el cual no es materia del presente trabajo no obstante que los mismos se encuentran contemplados y regulados por la ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.

2.- Leyes Reglamentarias.

En vigencia de la Constitución de 1917, han sido, incluyendo la actualmente en vigencia, tres las leyes que se han ocupado de la materia, es decir de la responsabilidad de los servidores públicos. La primera del 21 de febrero de 1940 y que en su exposición de motivos, afirma que:

"La organización de nuestro país en una República representativa, democrática y federal, tal como lo establece la Constitución Política, implica el establecimiento de un orden jurídico, como expresión de la voluntad del pueblo, en quien radica la soberanía y la creación de los órganos necesarios para el ejercicio del poder. Contrariamente a lo que ocurre en los regimenes autocráticos, en donde la regla normativa y la función de autoridad dependen exclusivamente de la voluntad arbitraria y caprichosa del déspota, en una forma constitucional como la que nos rige, se requiere que cada órgano del Estado tenga limitado su campo de acción y la necesaria integración de esos órganos con hombres, exige que su función o dirección sea responsable. Ambos conceptos, limitación de atribuciones y responsabilidad son, en efecto, absolutamente necesarios dentro de una organización estatal, pues no se concibe que el Estado determine la norma de conducta a que deben sujetarse los individuos particulares que forman la nación, para hacer posible su convivencia dentro de un orden jurídico en que el derecho de cada uno está limitado por el derecho de los demás, así como establezca el tratamiento represivo que deben sufrir quienes lo alteren, y no fije, en cambio, cuál deba ser su actitud frente a la conducta de los titulares del poder público que transtorna ese orden jurídico, ya sea en perjuicio del propio Estado, ya en el de los particulares".³²

³² Burgoa, Ignacio, Revista Mexicana de Justicia, Op. Cit., pp. 87 y 88.

Este ordenamiento consideró como altos funcionarios de la Federación al Presidente de la República, a los senadores y diputados, al Congreso de la Unión, a los ministros de la Suprema Corte, a los Secretarios del Despacho y al Procurador General de la República, habiendo incluido indebidamente, en su artículo 2, a los jefes del Departamento Autónomo, sin que dicha calidad la establezca el artículo 108 de la Ley Suprema del país. Esta ley incurrió en un notorio vicio de inconstitucionalidad ya que fuera de los altos funcionarios de la Federación a que se contrae el artículo 108, ningún otro funcionario debe ser reputado con la mencionada calidad.

De igual forma consideró una serie de delitos susceptibles de imputarse a los servidores públicos (art. 13), que de ninguna manera cumplen con los requisitos de tipicidad que se originan en el párrafo tercero del artículo 14 constitucional como lo eran: el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; el ataque a la libertad de sufragio; el ataque a las instituciones democráticas; etc.

Dada la vaguedad y su alcance difuso era poco posible que en la realidad cualquier alto funcionario federal asumiese alguna conducta que tradujese los resultados previstos desdibujadamente en dicho artículo 13, por lo que respecto de ellos, la Ley que se comenta era impráctica y nunca pudo aplicarse, en la realidad.

Por otra parte esta ley quebranto el principio aristotélico de igualdad:

"Tratar igualmente a los iguales y desigualmente a los desiguales".

En virtud de que trató desigualmente a los iguales, como funcionarios públicos, en lo que a los delitos y a las penas concierne, por la sola circunstancia de su jerarquía, en razón de que la penalidad para los que no tenían la suerte de ser

Secretario de Despacho, Ministro de la Suprema Corte, etc., era severa y sumamente leve para quienes ostentasen esta investidura.

Finalmente es de comentarse que no obstante todas las diferencias de que adolecía esta ley se mantuvo en vigencia por más de 40 años.

En 1980 el entonces presidente José Lopez Portillo hizo reemplazar la anterior ley ya comentada, por otra denominada "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos funcionarios de los Estados", publicada en el Diario Oficial del 4 de enero de 1980. La cual va precedida de una Exposición de Motivos, de la que recogemos las siguientes e importantes declaraciones que tienden a justificar algunos de los conceptos que inspiraron esta nueva Ley: "Es principio general del derecho, el que la Ley otorgue idéntico tratamiento a los sujetos de una relación jurídica. Todos los funcionarios y empleados públicos son servidores del pueblo mexicano. Desde los depositarios de los Poderes de la Unión, hasta el mas modesto empleado de oficina pública deben ser consignados, como sucede en el caso de un particular, cuando cometan hechos delictuosos".

Esta Ley eliminó el trato desigual que la Ley anterior establecía entre los funcionarios de la Federación y funcionarios federales que no tienen esta calidad en cuanto a los delitos oficiales, conforme a esta legislación, los funcionarios públicos de ambas categorías pueden ser responsables de los delitos oficiales que se mencionan en su artículo 3.

Un aspecto importante de esta Ley es el que concierne a la escisión entre los delitos oficiales y los del orden común que los funcionarios públicos pueden perpetrar.

Así la fracción VIII de su artículo 3 dispone que tienen carácter de delito oficial los actos u omisiones que un

funcionario cometa o en que incurra con motivo de su encargo o en el desempeño del mismo, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

En estas condiciones esta Ley considera igualmente responsables a los altos funcionarios de la Federación como los funcionarios federales que no tengan ese carácter de los delitos oficiales y de los delitos comunes que puedan cometer en el ejercicio de su actividad pública o fuera de ella.

En este orden de ideas esta Ley representa una indiscutible ventaja sobre la anterior al suprimir la desigualdad con que se trataba a las dos clases de funcionarios públicos y así mismo al excluir en esta al jurado popular que únicamente solapaba en forma impune al procesado convicto fomentando la corrupción y en su lugar establece que cuando un funcionario incurra en algún delito deberá conocer sobre tales hechos un juez del orden penal.

Por lo que respecta a los funcionarios con fuero se señala como requisito de procedibilidad el fallo del Senado como Gran Jurado de Sentencia, que sólo resuelve si existió o no delito oficial y, en el primer caso, sobre la destitución del funcionario, pero dejando abierta la posibilidad del proceso, que se ventilará conforme a las leyes del orden común. Trantándose de funcionarios y empleados sin fuero, no se establece requisito alguno de procedibilidad, por lo cual directamente podrá abrirseles proceso para que sean juzgados conforme a la legislación común.

El fuero constitucional recibe tal nombre, por cuanto su destinatario tiene inmunidad al estar exento de la jurisdicción común durante el tiempo de su encargo, más no es en forma alguna prerrogativa de impunidad, puesto que una vez concluida su función podrá ejercitarse la acción penal correspondiente por el delito o delitos cometidos durante su encargo, misma que deberá ser

ejercitada por el Ministerio Público Federal o por el del fuero común.

Finalmente en relación a esta Ley es de mencionarse que no obstante sus logros y avances, en la misma no se precisa en forma clara el tratamiento que deberá emplearse o llevarse a cabo cuando algún funcionario incurra en alguna de las causales que se señalan en la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ni tampoco resuelve el problema en cuanto a competencia tratándose de tales hechos entre el Tribunal de Conciliación y Arbitraje y el jurado popular.

El Título Cuarto Constitucional denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos" establece las bases fundamentales a efecto de poder exigir responsabilidad a los servidores públicos, este título que permaneció casi sin variación en mucho tiempo fué reformado por medio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982.

Las reformas adoptadas en 1982 ofrecen un tratamiento unitario, sistemático y completo al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, en la misma se subsanan los problemas que presentaban las anteriores leyes ya comentadas, en cuanto a que en estas se establece claramente los sujetos a las responsabilidades por el servicio público; la naturaleza de dichas responsabilidades y las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito; el juicio para exigir las responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes; la sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para que no se confunda su aplicación con represalias políticas; la naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas; y, finalmente, los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a servidores públicos.

El artículo 108 Constitucional establece al respecto: "Para

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

El presidente de la República.....".

El Dr. Ignacio Burgoa es de la misma opinión de lo que establece el artículo en comento al señalar que: "En un régimen democrático lo titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado lo personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos".³³

Término que consideramos correcto en cuanto a que toda persona que preste un servicio en la Administración Pública Federal debe ser considerado como servidor público con todos los derechos y obligaciones que le confiere tal carácter.

Del texto del mismo artículo se desprende que la conducta de todo servidor público debe ser encaminada en beneficio del interés público, social o nacional el cual está obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano estatal que representa o encarna.

Nos sigue diciendo en su misma obra el Dr. Burgoa que el servidor público está ligado con los gobernados al través de dos

³³ Burgoa, Ignacio, Revista Mexicana de Justicia, Op. Cit., p. 85.

principales nexos jurídicos dentro de un sistema democrático que sin el derecho sería inconcebible, a saber, el que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la Constitución y a la ley y el que consiste en el espíritu de servicio a que hemos aludido.

Esta Ley establece 22 causas por las cuales se puede exigir responsabilidad administrativa a un servidor público, (art. 47).

La Ley vigente, regula un procedimiento común para la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y para las Contralorías Internas de cada Dependencia para la investigación determinación de responsabilidades y sanción en su caso a los servidores públicos, a la vez que establece las autoridades u órganos que pueden intervenir en la determinación de las respectivas responsabilidades que son las unidades de Quejas y Denuncias, las Contralorías Internas, los Titulares de las Dependencias del Ejecutivo Federal y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Finalmente en esta ley se consagran las garantías de legalidad y audiencia a que tienen derecho todos los ciudadanos del país y que se consagran en los artículos 14 y 16 constitucional.

Por lo que se refiere a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.- Al respecto debemos señalar que con anterioridad al primer Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, los titulares del Poder Ejecutivo Federal nombraban y removían libremente al personal de la administración pública mexicana, toda vez que no existían disposiciones en contrario en la Constitución ni se disponía de una ley del servicio civil, creando con ello que los nombramientos y remociones se hicieran libremente y en la mayor parte de los casos en forma injusta.

Cada renovación del Ejecutivo Federal significaba una

remoción general del personal administrativo, el cual no gozaba de ningún derecho para permanecer en sus puestos, esta situación creaba problemas graves por la necesidad que tenía el personal nuevo de ir conociendo y preparándose en la marcha de los asuntos administrativos, ya que no siempre el personal que llegaba era más apto que el personal que se iba, por lo que se creaban casos de notoria injusticia y grave perjuicio a los servidores públicos.

La Ley Federal del Trabajo, vigente en la época ordenó "que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil que se expedían".

Con respecto a lo anterior, la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación expresó en diversas ejecutorias "que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo y que por lo tanto no gozaban de las prerrogativas del artículo 123 de la Constitución".

Lo anterior, originó que se creara el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1938.

Este Estatuto a través de los años de su vigencia se comprobó los problemas que originaba su aplicación y provocó problemas a la administración pública.

Ante los reclamos del interés público, el Congreso de la Unión se vió obligado a examinar y aprobar un proyecto de reformas y adiciones que completara y perfeccionara el Estatuto vigente.

Esta revisión del Estatuto se convirtió en un tema político, dada la fuerza de la organización burocrática mexicana, y se inició una campaña para elevarlo a la categoría de Ley Constitucional en los mismos términos que la primera parte del artículo 123 Constitucional, base de la legislación del trabajo.

Este proceso, culminó con la adición al artículo 123 de la Constitución, de un apartado B con diversas fracciones que son las bases orgánicas de la nueva situación de la función pública, esta Reforma Constitucional fué publicada en el Diario Oficial correspondiente al 5 de diciembre de 1969, luego se promulgó y publicó la nueva "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado", reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, la cual fué publicada en el Diario Oficial del 28 de diciembre de 1963.

Este decreto de la Ley de que se trata, es de conformidad con lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución, asimismo de acuerdo al artículo 123 de la misma, que rige "entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores".

Con las bases incorporadas que rigen las relaciones jurídicas entre el Estado y sus trabajadores en la sección "B" del citado artículo 123, resulta ociosa toda consideración sobre la constitucionalidad de la Ley en cita.

Asimismo, toda vez que el Estado es una institución creada para realizar los fines de una sociedad, los servidores públicos colaboran en esa tarea, por lo que la relación jurídica entre el Estado y sus servidores, origina obligaciones y deberes legales que aseguran el servicio público y crean derechos a favor de los empleados, como una justa compensación de sus actividades.

Al respecto de la destitución de un servidor público de base esta debe sujetarse a lo dispuesto por la Ley que se comenta.

B.- Procedimiento.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 104 fracción III establece que se aplicarán sanciones

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

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

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

1.- Ante el órgano administrativo.

El procedimiento administrativo ante las autoridades competentes dentro de la Secretaría de Salud, se inicia con la queja o denuncia que cualquier persona interesada presenta ya sea ante las unidades administrativas de adscripción del trabajador afectado, o bien ante la contraloría interna de esta dependencia.

La queja o denuncia presentada por particulares puede ser hecha mediante comparecencia ante las unidades correspondientes, o

bien mediante escrito, misma que conforme a las reglas de todo procedimiento deberán ratificar ante la autoridad o autoridades que conozcan de tales hechos, a efecto de que el trabajador afectado pueda defenderse y con esto no se violen las garantías constitucionales que establecen los artículos 14 y 16.

Tratándose de denuncias formuladas por servidores públicos al efecto el artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades, establece que las mismas deberán ser hechas por escrito ante la contraloría interna de su dependencia, y que tratándose de infracciones graves el superior jerárquico deberá enviar copia de la misma a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que sea esta quien conozca de tales hechos, o bien participe en las investigaciones.

Hecha la denuncia o queja, corresponde a las unidades administrativas, enviarlas a la contraloría interna, acompañadas de todos los elementos de prueba que se tengan para que esta se avoque al conocimiento de los mismos y determine si existe o no responsabilidad administrativa.

La contraloría, a efecto de substanciar y tener conocimiento de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente, y realizar las investigaciones y diligencias que permitieran fincar o desvirtuar la posible responsabilidad que se atribuye a un servidor público, dicta acuerdo admisorio de la queja o denuncia, a efecto de formalizar, conforme a derecho, la competencia y actuación que le corresponda y cumplimentar las formalidades que se señalan en los artículos 14 y 16 constitucionales, para instruir si ha lugar el procedimiento disciplinario.

En términos de lo dispuesto por el artículo 3 fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, corresponde a la Contraloría Interna de la dependencia, instruir el procedimiento disciplinario a que se refiere el artículo 64 del

propio ordenamiento, mismo que establece: "La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I. Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

II. Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la Secretaría resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

III. Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias; y

IV. En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute...".

El citatorio a que se refiere la fracción I del artículo que se comenta, es emitido por parte del C. Director de Responsabilidades de la Contraloría Interna de la Secretaría de Salud a quien se le confieren facultades para instruir el procedimiento administrativo correspondiente, a efecto de fincar o deslindar, en dicha actuación, la responsabilidad que se presumía formalmente y que, materialmente, podía ser desvirtuada a través de las excepciones y defensas que legítimamente podía esgrimir el servidor público afectado, o justificarse y reafirmarse la responsabilidad inicialmente planteada y derivada del escrito de queja.

De todo lo actuado se levantará acta circunstanciada que suscribirán quienes intervengan en ellas, apercibidos de las sanciones en que incurran quienes falten a la verdad.

Si de lo actuado se desprende la responsabilidad del servidor público afectado, la Contraloría procederá en términos de lo dispuesto por la fracción IV del artículo 53 de la Ley de la materia a destituir al trabajador afectado lo que deberá hacer de su conocimiento dentro de las veinticuatro horas siguientes en que pronuncie su resolución.

Lo anterior en virtud de que como lo dispone el artículo 60 de dicha Ley la Contraloría Interna de cada dependencia es competente para imponer sanciones disciplinarias.

Si de las investigaciones la Contraloría Interna de la dependencia tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal darán vista de ellos a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a la Autoridad competente para conocer del ilícito (art. 61.).

Es de mencionarse que al momento de resolver en definitiva la Contraloría Interna debe tomar en consideración lo dispuesto por el artículo 54 que establece: "Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

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

II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

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

IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V. La antigüedad del servicio;

VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones;

y

VII. El monto del Beneficio, daño o perjuicio económicos — derivados del incumplimiento de obligaciones".

Al igual de que como quedo establecido anteriormente en lo que respecta a la reconsideración en estos casos las dependencias o la Secretaría en los ámbitos de sus respectivas competencias podrán abstenerse de sancionar al infractor por una sola vez, cuando lo estimen pertinente siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito (art. 63.).

Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las dependencias durante el procedimiento a que se refiere este capítulo constarán por escrito y se asentarán en el registro

respectivo, que comprenderá las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación.

Una vez concluido el procedimiento respectivo, la Contraloría Interna en caso de destituir al servidor público, procederá a informar tal situación a la Dirección General de Asuntos Jurídicos e Internacionales, para el efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto a la fracción II del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es decir para el efecto de que emita el dictamen de cese correspondiente en su modalidad de destitución en contra del servidor público afectado.

El dictamen que suele emitir la Dirección General de Asuntos Jurídicos e Internacionales es a manera de ejemplo en los términos siguientes:

Dir. Gral. de Asuntos Jurídicos.-
Dir. de Asuntos Contenciosos y Administrativos.-
Depto. de Asuntos Laborales.

Se emite dictamen de cese.

México, D.F.,

C. Dr. Rubén Cardosa Macías.
Jefe de los servicios coordinados
de salud pública en el Estado.
Revolución No. 822 Norte la Paz
Baja California Sur, C. P. 23020

En atención al oficio 703-122 de fecha 17 de abril actual, suscrito por el Director de Responsabilidades, dependiente de la Contraloría Interna de esta Secretaría, por el cual remite la resolución pronunciada con fecha 5 de diciembre del año próximo pasado por la Contraloría Interna de esta dependencia del Ejecutivo Federal, dentro del expediente 116-014/84, que se instruyó a la trabajadora Maria de los Angeles Reyes Romero, adscrita a esa jefatura de servicios a su cargo y en la cual se consideró administrativamente responsable de diversas infracciones previstas y sancionadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, solicitándose de esta dirección la cumplimentación de la determinación citada o la formulación del dictámen que en derecho proceda, le comunico lo siguiente:

Analizada la resolución emitida por la Contraloría Interna y las constancias que integran el sumario del expediente 116-014/84 con motivo de los hechos atribuibles a la servidora pública de que se trata, en cumplimiento al punto resolutive primero de la resolución de cuenta, esta dirección con las facultades que le delegó el C. Secretario del Ramo, en el artículo Segundo fracción I de su Acuerdo No. 57, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de mayo de 1986, emite el siguiente:

DICTAMEN

1.- Por las consideraciones de hecho y de derecho que fundan y motivan la resolución dictada por la Contraloría Interna de esta entidad del Poder Ejecutivo Federal, es procedente el cese en su modalidad de destitución del empleo de la servidora pública C. Maria de los Angeles Reyes Romero, que a la fecha venia desempeñando el cargo de Jefe de Sección de Recursos Humanos y Pagador Habilitado en el Hospital General "D", en la Ciudad Constitución, Baja California Sur.

2.- Asimismo la servidora pública Maria de los Angeles Reyes Romero, incurrió en la causal de cese establecida en el

artículo 46 fracción V, incisos a) e i), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como en los artículos 105 fracción XVII, 106 fracciones XVII, XIX y XXXVII en concordancia con el 197 inciso b), de las Condiciones Generales de Trabajo de esta Secretaría, vigentes en la época en que sucedieron los hechos, dado que para satisfacer un interés personal y en el ejercicio abusivo de sus funciones, dispuso para sí de 23 cheques de la Tesorería de la Federación que fueron emitidos para cubrir percepciones salariales de diversos trabajadores, falsificando la firma de los beneficiarios en dichos documentos y en las nóminas correspondientes, obteniendo ilícitamente la suma de \$278,673.47 (Doscientos setenta y ocho mil seiscientos setenta y tres pesos 47/100 M. N.), lo que implica incuestionablemente marcadas faltas de probidad y honradez.

3.- En mérito de lo expuesto en los puntos precedentes de este dictamen, desde luego debe tramitarse la baja en la plaza que ocupa la trabajadora aludida.

ATENTAMENTE
SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCION.
EL DIRECTOR DE ASUNTOS CONTENCIOSOS
Y ADMINISTRATIVOS.

LIC.

La omisión de la obligación que establece la fracción II del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades, así como el párrafo segundo del artículo 75 de la misma, trae como consecuencia que la resolución emitida por la contraloría interna,

no surta sus efectos legales correspondientes dentro del ámbito laboral y en estas condiciones estamos en presencia de un despido injustificado en caso de que se lleve a cabo la baja del servidor público afectado.

2.- Ante el órgano jurisdiccional.

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 3 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, en tratándose de trabajadores de base, que esta 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.

Tratándose de servidores públicos de confianza el artículo 75 de la Ley de Responsabilidades, establece: "la ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos, que disponga la resolución.

La suspensión, destitución o inhabilitación que se imponga a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público".

Situación que de ninguna manera compartimos, toda vez que como quedó establecido anteriormente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación a sustentado que las controversias derivadas de la relación de trabajo entre los Titulares de las Dependencias de los Poderes de la Unión y los trabajadores de confianza al servicio de las mismas, deben ser resueltos por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, que es el único competente, constitucionalmente, para dirimir dichos conflictos.

Aunado a lo anterior seguimos sosteniendo que no en todos los casos los nombramientos de confianza asignados a algunos servidores públicos, corresponden a las funciones propiamente desarrolladas y en tal razón no deben ser considerados como de confianza, ya que estos puestos son asignados en forma unilateral por la persona facultada para ello.

Por lo que en el caso de los trabajadores de confianza destituidos se debe de estar a lo que disponen los artículos 3 y 56 de la Ley de Responsabilidades.

Con el objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 75 de la Ley de Responsabilidades, una vez que la contraloría interna emite su resolución debe enviar copia de la misma a la Dirección General de Asuntos Jurídicos e Internacionales para que esta emita el dictamen de cese en su modalidad de destitución del trabajador afectado y en su caso en vía de excepción en caso de demandar el trabajador destituido, podrá ser ofrecido y en su caso tomado en consideración por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para que éste al momento de resolver determine que el cese fue justificado.

Por cuanto hace al procedimiento que se debe seguir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, debemos tener por reproducido el que se señaló anteriormente en el punto dos del capítulo inmediato anterior y que se contienen en los artículos 127 y 127 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

C. Recursos.

La palabra recurso viene del italiano ricorso cuyo significado es: "volver al camino andado".

El Dr. Burgoa nos dice que: "Jurídicamente, el concepto de recurso se presenta en dos sentidos: uno amplio como sinónimo de

medio de defensa en general, y otro restringido, equivalente a cierto medio específico de impugnación.

Nos sigue diciendo que el recurso es un medio jurídico de defensa que surge dentro de un procedimiento judicial o administrativo para impugnar un acto del mismo y que tiene como finalidad revocarlo, confirmarlo o modificarlo, mediante un nuevo análisis que genera la prolongación de la instancia en la cual se interpone, conservando o manteniendo de ésta, en su substanciación, los mismos elementos teleológicos motivadores del acto atacado".³⁴

Por su parte Guillermo Colín Sanchez, nos dice: "Es de interés público que la justicia se realice, no sólo, para tranquilidad de la sociedad, sino también, dentro de lo posible en beneficio de quien, directa e inmediatamente, resintió el daño causado por la conducta o hecho ilícito. Mas quienes resuelven situaciones de tanta trascendencia, son seres humanos; por ende, la falibilidad, las pasiones, los intereses en pugna y muchas otras negaciones, incesantemente rondan todos los ámbitos de la justicia, provocando el error, la mala fe y, el quebranto del deber estatuido por la Ley.

Frente a estas situaciones, y a muchas otras se suelen con frecuencia manifestarse, desde antaño se instituyeron medios de control (recursos) para restablecer el equilibrio perdido con motivo del error o del desvío de poder".³⁵

De lo anterior podemos establecer que un servidor público

³⁴ Burgoa, Ignacio, El Juicio de Amparo, décima novena edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1983, pp. 575 y 576.

³⁵ Colín Sanchez, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, sexta edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1980, pp. 489 y 490.

afectado con la resolución emitida por la contraloría interna de la Secretaría, podrá impugnar ante la misma autoridad, mediante recurso de revocación dicha resolución, el cual deberá interponer dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida (art. 71.) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El recurso de revocación, en materia procesal, es un recurso que se establece a favor de las partes en el proceso, para obtener de las autoridades ante quienes se interpone que modifique, revoque, o deje sin efectos, su resolución o alguna parte de la misma, cuando ésta le cause agravios.

Interpuesto el recurso correspondiente, el mismo produce efectos inmediatos o mediatos.

a) Inmediatos. Se suceden cuando interpuesto el recurso, la autoridad que impuso la sanción, lo admite e inicia el trámite correspondiente para su substanciación.

b) Mediatos. Estos se traducen en la confirmación, revocación, o modificación de la resolución impugnada, una vez analizadas y estudiadas las constancias del caso, las pruebas ofrecidas y admitidas, el fundamento legal en que se basó la resolución, la pena impuesta también las omisiones y errores concernientes a la aplicación de las normas de procedimiento.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes (art. 71.) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

I. Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir;

II. La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

Las pruebas admitidas se desahogarán en un plazo de cinco días, que a solicitud del servidor público o de la autoridad, podrá ampliarse una sola vez por cinco días más; y

III. Concluido el periodo probatorio, el superior jerárquico emitirá resolución en el acto, o dentro de los tres días siguientes, notificándolo al interesado.

El escrito en que se interpone cualquier recurso debe contener la inconformidad del interesado con el proveído impugnado, la interposición del recurso, la expresión de agravios y la petición de que el proveído sea revocado o modificado, en su caso.

Los agravios son argumentos jurídicos que expone el recurrente para demostrar al órgano administrativo o jurisdiccional que, al dictar la resolución recurrida, violó los preceptos legales invocados.

Por tanto deben citarse los preceptos legales violados y debe demostrarse jurídicamente la violación de estos preceptos.

Lo anterior a efecto de obligar a la autoridad a revocar su determinación o modificarla. Cuando estos son infundados, la autoridad o el órgano jurisdiccional confirmará su propia determinación.

El Dr. Burgoa nos dice al respecto que: "El sujeto activo de un recurso, o recurrente es aquella parte en un procedimiento judicial o administrativo que lo interpone contra un acto procesal que le haya inferido un agravio, entendiéndose por tal el

perjuicio que se le imputa al violar una disposición legal, o bien de fondo adjetiva".³⁶

El sujeto pasivo, en este recurso está constituido por la contraparte del recurrente, y que viene a ser en este caso respecto de la destitución la contraloría interna de la Secretaría de Salud.

El artículo 72 fracción II de la Ley de la materia establece que: la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas.

II. Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

- a) Que se admita el recurso;
- b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente; y
- c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Cuando la resolución sea impuesta por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el afectado podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlos directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación (art.

³⁶

Burgoa, Ignacio, El Juicio de Amparo, Dp. Cit., p. 576.

73.).

El artículo 74 establece que: las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárquico.

Finalmente el artículo 78 establece: las facultades del superior jerárquico y de la secretaría para imponer las sanciones que esta Ley prevé se sujetará a lo siguiente:

I. Prescribirán en tres meses si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero. El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo; y

II. En los demás casos prescribirán en tres años.

Por último el trabajador cesado en su modalidad de destitución tiene la vía expedita del recurso de amparo directo que deberá interponer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien conocerá en única instancia del amparo interpuesto.

CONCLUSIONES

Primera. La naturaleza de la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores públicos es laboral y social.

Segunda. Para considerar a un servidor público como de confianza es indispensable que las funciones encomendadas al mismo correspondan al puesto y no simplemente otorgarle esa calidad en su nombramiento.

Tercera. La relación de trabajo entre el Estado y sus servidores públicos, se forma únicamente con el nombramiento que le sea expedido a estos o por figurar en las listas de raya de trabajadores temporales.

Cuarta. No existe la presunción de la relación de trabajo entre el Estado y un particular si éste no cuenta con el nombramiento correspondiente.

Quinta. El principio de estabilidad en el empleo de los servidores públicos de base, se consagra precisamente en el principio de inamovilidad a que se refiere el artículo 6 de la Ley Burocrática.

Sexta. Los servidores públicos únicamente pueden ser separados o cesados de su empleo por las causas que se señalan en el artículo 46 de la Ley Burocrática, las Condiciones Generales de Trabajo y las que se establecen en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Séptima. El titular no está obligado a solicitar la autorización del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para poder cesar a un trabajador sino que en vía de excepción puede justificar tal circunstancia en caso de demandar el

servidor público afectado.

Octava. El cese es una sanción que se emplea para disciplinar a los servidores públicos, a efecto de evitar la desobediencia e indisciplina de estos, y que tiene como consecuencia dejar sin efectos su nombramiento por causas imputables a los mismos.

Novena. Si a juicio del titular procede demandar la terminación de los efectos del nombramiento de un servidor público, a la demanda se acompañará como documento base de la acción, el acta administrativa que se constituirá como un elemento básico para la procedibilidad de la acción intentada.

Décima. Para que el acta administrativa produzca sus efectos legales es indispensable precisar el carácter de sus firmantes, el fundamento legal de los hechos que se imputan al servidor público y que la misma sea ratificada ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en caso de ser necesario.

Décima Primera. El cese es el acto por medio del cual deja de surtir efectos el nombramiento de un servidor público por causas imputables al mismo sin responsabilidad para el titular cuando se cumplen con los requisitos esenciales que para tal efecto se señalan en la Ley.

Décima Segunda. El cese se traduce en un despido justificado cuando se cumplen con los requisitos que señala la Ley, en caso contrario estamos en presencia de un despido injustificado que trae como consecuencia la reinstalación del servidor público o bien en la indeanización constitucional correspondiente.

Décima Tercera. El hecho de que un servidor público incurra en faltas de probidad y honradez en el desempeño de sus labores por lo general trae aparejada sanción de otra índole como puede ser la de tipo penal o bien que se le instruya el

procedimiento administrativo correspondiente que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, independientemente de la de orden laboral.

Décima Cuarta. Los medios o recursos con que cuenta un servidor público cesado son los de impugnación, demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el amparo directo.

Décima Quinta. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente, otorga atinadamente un trato igual a todo servidor público al consagrar en ésta las garantías de legalidad y audiencia a que se refieren los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Décima Sexta. La resolución de la Contraloría Interna de la Secretaría de Salud, tratándose de la destitución de un servidor público debe ser cumplimentada conforme a lo dispuesto por el artículo 75 de la Ley de Responsabilidades, con el objeto de poder cesarlo en los efectos de su nombramiento.

Décima Séptima. La cumplimentación de la resolución de la Contraloría Interna tratándose de la figura de la destitución, corresponde a la Dirección General de Asuntos Jurídicos e Internacionales de la Secretaría de Salud, quien emite el dictamen de cese en su modalidad de destitución.

Décima Octava. La Dirección General de Asuntos Jurídicos e Internacionales, al emitir el dictamen de cese en su modalidad de destitución, fundamenta los hechos que se imputan al servidor público afectado en lo dispuesto por la fracción V del artículo 46 de la Ley Burocrática, así como en las condiciones generales de trabajo, tomando como base la resolución de la Contraloría Interna.

Décima Novena. Los recursos como medio de defensa con que cuenta el servidor público destituido son el de revocación, entablar demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y

Arbitraje y el amparo directo.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1981.
- 2.- Alonso Garcia.- Contrato de Trabajo, Vol. II, México 1979.
- 3.- Barrera, Luis de la, et.al, Responsabilidad de los Servidores Públicos en México, Alegatos, Secretaria del Trabajo y Previsión Social, México, 1987.
- 4.- Burgoa, Ignacio.- El Juicio de Amparo, Décima Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
- 5.- Burgoa, Ignacio.- Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República, Morales, Hnos., Impresores, S.A., 1980.
- 6.- Cabazos Flores, Baltazar.- 35 Lecciones de Derecho Laboral, Editorial Trillas, S.A., México, 1982.
- 7.- Colín Sanchez, Guillermo.- Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, Sexta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.
- 8.- Cueva, Mario de la.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.
- 9.- De Buen, Nestor.- Derecho del Trabajo, Tomo II, Quinta Edición Actualizada, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.

- 10.- Duhalt Krauss, Miguel.- Una Selva Semántica y Jurídica, Ediciones INAP, México, 1977.
- 11.- Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1986.
- 12.- Gonzalez Díaz Lombardo, Francisco.- Compendio de Historia del Derecho del Estado, Editorial Limusa, México, 1976.
- 13.- Herran Salvatti, Mariano y Quintana Roldan, Carlos F.- Legislación Burocrática Federal, Editorial Porrúa, S.A., México, 1986.
- 14.- Lara Saenz, Leoncio.- Cuestiones Laborales, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1984.
- 15.- Manual de Acceso a la Jurisprudencia Laboral 1917-1975, 1980, 1986, Secretaría del Trabajo Y Previsión Social, Segunda Edición, México, 1986.
- 16.- Muñoz Ramón, Roberto.- Derecho del Trabajo, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
- 17.- Procuraduría General de la República.- La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana, Morales Hnos., Impresores, S.A., México, 1980.
- 18.- Serra Rojas, Andres.- Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.
- 19.- Testimonios Históricos.- Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, México, 1982.
- 20.- Trueba Urbina, Alberto.- Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Editorial Porrúa, S.A., México, 1971.

- 21.- Trueba Urbina, Alberto.- Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1978.
- 22.- Trueba Urbina, Alberto.- EL Nuevo Artículo 123, Editorial Porrúa, S.A., México, 1962.