

3/6  
2e)



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**"EL PROCEDIMIENTO PREVIO AL CESE  
DE LOS TRABAJADORES DE BASE"**



FACULTAD DE DERECHO,  
SECRETARIA AUXILIAR DE  
EXAMENES PROFESIONALES

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
JUAN GUILLERMO GARCIA SALDAÑA

**FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

A mis padres

Guillermo García Espinoza y  
Angelina Saldaña Sixtos  
con admiración y respeto  
por haberme brindado todo  
su apoyo para alcanzar  
esta meta.

A mis abuelos, tíos, hermanos,  
primos y sobrinos por su afecto  
que me han demostrado.

A todos mis compañeros y amigos  
que tanto en la escuela como  
en el trabajo me brindaron su  
amistad franca y sincera.

A la Sra. Guadalupe Rodríguez  
quien hizo posible la materia-  
lización de este trabajo.

MI AGRADECIMIENTO ESPECIAL A LOS

M A E S T R O S:

DR. JOSE DAVALOS,

LIC. ENRIQUE LARIOS DIAZ, Y

LIC. ULISES JUAREZ SEVILLA.

# I N D I C E

PAGINA.

	INTRODUCCION.....	I
1	MARCO CONCEPTUAL	
1.1	LA RELACION DE TRABAJO.....	1
1.2	LOS SUJETOS DE LA RELACION DE TRABAJO.....	4
1.2.1	EL TRABAJADOR.....	5
1.2.2	LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.....	7
1.2.3	LOS REPRESENTANTES DEL PATRON.....	8
1.2.4	EL PATRON.....	9
1.2.5	EL INTERMEDIARIO.....	10
1.2.6	EL PATRON SUSTITUTO.....	11
1.2.7	LA EMPRESA.....	12
1.3	EL ESTADO COMO PATRON.....	14
1.4	EL TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO.....	20
1.5	EL TRABAJADOR DE BASE AL SERVICIO DEL ESTADO.....	29
1.6	EL NOMBRAMIENTO.....	35
1.7	NATURALEZA JURIDICA DEL NOMBRAMIENTO.....	36
1.8	FORMA Y CARACTERISTICAS DEL NOMBRAMIENTO.....	40
1.9	EL CESE.....	41
2	APUNTE HISTORICO DE LA LEGISLACION BURO- CRATICA EN MEXICO	
2.1	LA LEGISLACION BUROCRATICA EN MEXICO.....	43

2.2	EL ESTATUTO DE 1938.....	59
2.3	EL ESTATUTO DE 1941.....	64
2.4	LA CREACION DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123.....	64
2.5	LAS REFORMAS AL APARTADO "B" DE 1972 Y 1974.....	73
3	REGLAMENTACION JURIDICA DEL CESE DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO	
3.1	LA FRACCION IX DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.....	78
3.2	LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.....	81
3.2.1	EL ARTICULO 46 DE LA LFTSE.....	85
3.2.2	EL ARTICULO 46 BIS DE LA LFTSE.....	94
3.3	LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO.....	96
3.4	EL REGLAMENTO INTERIOR DE TRABAJO.....	98
4	EL PROCEDIMIENTO PREVIO AL CESE DE LOS TRABAJADORES DE BASE	
4.1	HECHOS QUE CONSTITUYEN CAUSALES DE CESE.....	101
4.2	LA INVESTIGACION ADMINISTRATIVA.....	118
4.3	EL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.....	125
4.4	EL PROCEDIMIENTO PARA RESOLVER LAS CONTROVERSIAS RELATIVAS A LA TERMINACION DE	

	LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.....	127
4.4.1	LA DEMANDA Y SU CONTESTACION.....	129
4.4.2	LA AUDIENCIA.....	133
4.4.3	LAS PRUEBAS.....	136
4.4.4	LAS NOTIFICACIONES.....	138
4.4.5	LA PRESCRIPCION Y LOS TERMINOS.....	143
4.4.6	LOS INCIDENTES Y LA CADUCIDAD.....	147
4.4.7	LOS MEDIOS DE APREMIO.....	149
4.4.8	LOS ALEGATOS.....	150
4.4.9	EL LAUDO Y SU EJECUCION.....	151
4.5	IRREGULARIDADES Y DEFICIENCIAS DEL PROCEDIMIENTO PARA RESOLVER LAS CONTROVERSIAS RELATIVAS A LA TERMINACION DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.....	155
4.6	UNA POSIBLE SOLUCION.....	157
	CONCLUSIONES.....	160
	BIBLIOGRAFIA.....	165

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

Es marcada la diferencia que existe entre la regulación jurídica que se establece para los trabajadores en general, regidos por el Apartado "A" del artículo 123 constitucional y para los trabajadores al servicio del Estado, regulados por el Apartado "B" del citado artículo.

Estos últimos se ven beneficiados en cuanto a diferentes prestaciones, sin embargo, se encuentran restringidos en aspectos de naturaleza colectiva.

Por lo que respecta a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores al servicio del Estado, esto es, al cese, la doctrina ha señalado que es todo un privilegio el hecho de que para que puedan ser cesados, el titular de la dependencia debe someter el conflicto al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Lo anterior no se presenta en la Ley Federal del Trabajo, ya que el artículo 47 de dicho ordenamiento, de manera enunciativa señala las causas de rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad para el patrón, quién de manera unilateral puede hacer valer sin que para ello requiera la autorización de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Ahora bien, es cierto que los trabajadores al servicio del Estado gozan de un juicio previo que les "garantiza la

estabilidad en sus empleos", pero también es cierto que en muchas ocasiones se reduce simplemente a un adorno legal, pues ese derecho es violado frecuentemente por los titulares de las dependencias, en algunas ocasiones y es lo preocupante, por el desconocimiento del procedimiento administrativo previo al cese, que conforme a la Ley debe seguirse en cada dependencia.

De esta manera, el trabajo que hemos realizado pretende ser una guía en el procedimiento que debe seguirse desde el momento en que un servidor público incurra en alguna de las causales de cese establecidas en la ley burocrática y en el que el jurídico dictamine la procedencia del cese. Así como una aportación, para posibles soluciones en el mejoramiento y agilización del procedimiento seguido ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Consideramos pertinente dividir esta tesis en cuatro capítulos en donde abordaremos en el primero de ellos, aspectos tales como: la relación de trabajo, sus elementos, los sujetos, el Estado como patrón, el trabajador de base al servicio del Estado, el nombramiento, su naturaleza jurídica, forma y características, para terminar con el concepto de cese.

En el capítulo segundo nos referiremos a la legislación burocrática en México, al Estatuto de 1938 y 1941, a la creación del Apartado "B" del artículo 123 constitucional y a las reformas a dicho apartado de 1972 y 1974.

En cuanto al capítulo tercero referente al marco jurídico, señalamos el fundamento constitucional del procedimiento previo al cese (fracción IX del Apartado "B" del artículo 123 constitucional), así como a su reglamentación en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (artículos 46 y 46 bis), en las Condiciones Generales de Trabajo y en el Reglamento Interior de Trabajo.

En el cuarto y último capítulo establecimos los hechos que constituyen causales de cese, la investigación administrativa, el procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el procedimiento para resolver las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores ante dicho Tribunal, las irregularidades y deficiencias del procedimiento para resolver las controversias relativas al cese, concluyendo con una posible solución.

## CAPITULO PRIMERO

### M A R C O C O N C E P T U A L

- 1.1 LA RELACION DE TRABAJO.
- 1.2 LOS SUJETOS DE LA RELACION DE TRABAJO.
  - 1.2.1 EL TRABAJADOR.
  - 1.2.2 LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.
  - 1.2.3 LOS REPRESENTANTES DEL PATRON.
  - 1.2.4 EL PATRON.
  - 1.2.5 EL INTERMEDIARIO.
  - 1.2.6 EL PATRON SUSTITUTO.
  - 1.2.7 LA EMPRESA.
- 1.3 EL ESTADO COMO PATRON.
- 1.4 EL TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO.
- 1.5 EL TRABAJADOR DE BASE AL SERVICIO DEL ESTADO.
- 1.6 EL NOMBRAMIENTO.
- 1.7 NATURALEZA JURIDICA DEL NOMBRAMIENTO.
- 1.8 FORMA Y CARACTERISTICAS DEL NOMBRAMIENTO.
- 1.9 EL CESE.

## 1.1 LA RELACION DE TRABAJO:

"La palabra relación proviene de la voz latina relatio, que significa conexión de una cosa con otra, correspondencia, enlace entre dos cosas". (1)

Cabe destacar que "relación de trabajo significa la conexión necesaria e inevitable que se establece entre quien presta un servicio personal y la persona a quien, como patrón, se presta dicho servicio". (2)

Los civilistas consideraban a la relación de trabajo como formas especiales del arrendamiento de servicios. En realidad, detrás de esa preocupación sistemática, se escondía la tesis de que la relación de trabajo no tenía valor por sí misma y que era necesario caracterizarla bajo cualquiera de las formas clásicas, nominadas de los contratos civiles.

Así pues se trata de cuatro teorías que intentan equiparar al contrato laboral con el arrendamiento, la compraventa, la sociedad y el mandato.(3)

---

(1) CABANELLAS, Guillermo. Contrato de Trabajo. Vol. I Bibliográfica Omeba. Editores-Libreros. Buenos Aires, Argentina, 1963. p. 118.

(2) Idem.

(3) Cfr. DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. T. I. Octava edición. Editorial Porrúa. México, 1991. pp. 539 y 540.

George Scelle en su libro El Derecho Obrero, señala que "en el origen de la relación de trabajo de la organización industrial de nuestros días, ya no se encuentra un contrato, sino un acto condición, ya que, por el simple hecho del ingreso del trabajador a la empresa, se le aplica un estatuto objetivo, integrado por las leyes y los contratos colectivos". (4)

Erich Molitor señalaba que para determinar el momento en que empieza a aplicarse el derecho del trabajo es preciso distinguir el contrato de la relación de trabajo.

En este orden de ideas el contrato es un acuerdo de voluntades para la prestación de un trabajo futuro, mientras que la relación de trabajo es la prestación efectiva de un trabajo

La aplicación del derecho del trabajo principia en el momento en que el trabajador ingresa a la empresa y una vez iniciado el trabajo, y dado que se trata de un trabajo subordinado, nada ni nadie puede impedir la aplicación del derecho del trabajo, o lo que es igual, el acuerdo de voluntades sirve para obligar a que se preste el trabajo, pero es la prestación efectiva de éste lo que determina la

---

(4) George Scelle, Derecho Obrero. Citado por: DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. Décimosegunda edición. Editorial Porrúa. México, 1990. p. 183.

aplicación imperativa del estatuto laboral. (5)

De lo expuesto por el Maestro Erich Molitor se deduce que, la aplicación del derecho del trabajo principia en el momento en que el trabajador ingresa a la empresa, esto es, la iniciación del trabajo es el supuesto indispensable y el hecho que impone imperativamente la aplicación del ordenamiento laboral.

Para Mario de la Cueva, la relación de trabajo "es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de Derechos Sociales, de la Ley del Trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos-ley y de sus normas supletorias".(6)

Nuestra Ley Federal del Trabajo establece en su artículo 20 que "se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el

---

(5) Cfr. Erich Molitor. Citado por: DE LA CUEVA Mario. Ibidem. p. 184.

(6) Ibidem. p. 187.

pago de un salario".

Desde nuestro punto de vista, es necesario no dejar de comprender a la subordinación dentro de la relación laboral, dado que desempeña un papel importante en virtud de que representa el poder de mando y el deber de obediencia, integrando así la esencia laboral, pero cabe hacer mención que sólo opera en horas de trabajo y relacionado con la actividad misma del trabajo.

De los conceptos anteriormente citados, podemos establecer que la relación de trabajo cuenta con dos tipos de elementos que la constituyen

- a) Elementos subjetivos: Trabajador y patrón.
  
- b) Elementos objetivos: Prestación de un trabajo personal subordinado y pago de un salario.

#### 1.2 LOS SUJETOS DE LA RELACION DE TRABAJO:

La relación de trabajo se establece, por regla general, entre dos personas, el trabajador que ha de ser una persona física, tal como lo dispone la Ley Federal del Trabajo en su artículo 8° al señalar que "trabajador es la

persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado", y el patrón que puede ser una persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores, lo anterior de conformidad con el artículo 9° de la citada Ley.

#### 1.2.1 EL TRABAJADOR:

La Ley de 1931 en su artículo 3° establecía que "trabajador es toda persona que presta a otra un servicio materia, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un contrato de trabajo".

Esta definición adolece de una buena técnica jurídica en virtud de que no precisa si sólo la persona física o también la jurídica, podrán ser sujetos de relaciones de trabajo, ya que los sindicatos o una asociación podrían ser trabajadores cuando celebraban el llamado contrato de equipo.

(7)

Así como también admite la posibilidad de que, el trabajo podrá ser material o intelectual o de ambos géneros, no siendo posible esto debido a que todo trabajo, en alguna medida, supone una actividad física e intelectual al mismo

---

(7) *Ibidem.* p. 153.

tiempo. (8)

Nuestra actual Ley con una mejor técnica jurídica soluciona estos problemas estableciendo en su artículo 8° que "trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado".

De lo que se desprende que el trabajador será:

- necesariamente una persona física.
- Que dicha persona física presta un servicio a otra persona.
- Quién recibe el servicio puede ser una persona moral o física.
- Siempre deberá existir una prestación personal.
- Dicha prestación será de carácter subordinado.

Existen autores que consideran a la remuneración del trabajo como un elemento fundamental, sin el cual no se concibe la idea de trabajador. Esto es erróneo, dado que "...la remuneración no constituye un elemento de existencia  
(8) DE BUEN LOZANO, Néstor. Ob. Cit. p. 467.

en la relación laboral trabajador-patrón, ya que su ausencia, esto es, la falta de pago, no conlleva en forma alguna a la inexistencia del vínculo laboral, sino que por el contrario, éste subsiste y, en todo caso, el no pago del salario da lugar a sanciones, incluso de carácter penal en contra del patrón incumplido".(9)

#### 1.2.2 LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA:

A este respecto la Ley no los define, pero señala algunos elementos en función de los cuales se puede llegar a determinar cuando se está en presencia de una función de confianza, así el artículo 9° de la Ley determina que "la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto".

Así también, el citado artículo menciona que "son funciones de confianza las de dirección, inspección vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento".

---

(9) DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Tercera edición. Editorial Porrúa. México, 1990. p. 94.

### 1.2.3 LOS REPRESENTANTES DEL PATRON:

Son aquellos trabajadores de confianza que realizan funciones de dirección o administración dentro de la empresa o establecimiento, como los directores, los administradores y los gerentes, sin que para esto sea necesaria la existencia de un mandato expreso en tal sentido.

Lo que implica que en sus relaciones con los demás trabajadores obligan a la empresa, y es presupuesto indispensable que el patrón les delegue cierta autoridad, a fin de que sean obedecidos dentro de la empresa o establecimiento, de aquí la disposición del artículo 134, fracción III, que impone la obligación a los trabajadores de obedecer las directrices que dentro del trabajo impongan el patrón o su representante, a cuya autoridad estarán subordinados en todo lo concerniente al trabajo.(10)

Los Maestros Alberto y Jorge Trueba, respecto a los representantes del patrón señalan: "estos trabajadores son los auténticos empleados de confianza, en virtud de que realmente ejercen funciones de dirección y administración".(11)

---

(10) *Ibidem.* pp. 96 y 97.

(11) "Ley Federal del Trabajo". Comentada por TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Sexagésimaquinta edición. Editorial Porrúa. México, 1991. p. 28.

#### 1.2.4 EL PATRON:

"Junto al trabajador encontramos la figura del patrón, pletórica de sentido humano es la palabra en sus orígenes, trae a la mente el recuerdo de las obligaciones solicitadas, del afecto abrigador, del trato cordial del padre, por la etimología de la palabra que deriva del latín pater". (12)

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 10 define al patrón diciendo: "patrón es la persona, física o moral, que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores".

El Maestro Sánchez Alvarado afirma que "patrón es la persona física o jurídico-colectiva (moral) que recibe de otra, los servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros, en forma subordinada". (13)

Creemos que esta definición no es precisa, ya que hace la distinción entre trabajo material e intelectual, no siendo posible ésta, debido a que todo trabajo en alguna medida supone siempre un trabajo material e intelectual al mismo tiempo.

---

(12) SIDAURI, Alberto. Teoría General de las Obligaciones en el Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa. México, 1945. p. 149.

(13) SANCHEZ ALVARADO, Alfredo. Instituciones de Derecho del Trabajo. T. I, V. I. México, 1967. p. 31.

Para el Maestro Néstor de Buen "patrón es quién puede dirigir la actividad laboral de un tercero, que trabaja en su beneficio, mediante retribución". (14)

#### 1.2.5 EL INTERMEDIARIO:

El artículo 12 de la Ley señala: "intermediario es la persona que contrata o interviene en la contratación de otra u otras para que presten servicios a un patrón".

Respecto a la intermediación, Mario de la Cueva sostiene que ha sido una de las actividades más innobles de la historia, porque es la acción del comerciante cuya mercancía es el trabajo del hombre, para no decir que el hombre mismo, el mercader que compra la mercadería a bajo precio y la vende en una cantidad mayor, el traficante que sin inversión alguna obtiene una fácil y elevada plusvalía. (15)

El Maestro José Dávalos nos dice que la intermediación es anterior a la constitución de la relación laboral. Consiste en que una persona conviene con otra u otras para que se presenten a trabajar en determinada empresa o establecimiento; es decir, el intermediario no recibe el trabajo de la persona contratada. Realiza las actividades de

---

(14) DE BUEN LOZANO, Néstor. Ob. cit. p. 481.

(15) DE LA CUEVA, Mario. Ob. Cit. p. 160.

un mandatario o gestor o agente de negocios. Entre las denominaciones que se le asignan están las de "enganchador" o "celestina". (16)

#### 1.2.6 EL PATRON SUSTITUTO:

La sustitución de patrón es la transmisión de la propiedad de una empresa o de uno de sus establecimientos, en virtud de la cual, el adquirente asume la categoría de nuevo patrón, con todos los derechos y obligaciones, pasados, presentes y futuros, derivados y que se deriven de las relaciones de trabajo.

Se trata de una transmisión de la propiedad, lo que implica que todos los bienes, derechos y obligaciones de la empresa o establecimiento salen de un patrimonio para entrar a otro.

La Ley establece que la sustitución de patrón no afectará las relaciones de trabajo de la empresa o establecimiento. El patrón sustituido es solidariamente responsable con el nuevo, de las obligaciones derivadas de las relaciones de trabajo y de la Ley, nacidas antes de la fecha de la sustitución, hasta por el término de seis meses; una vez fenecido el plazo, el trabajador sólo podrá ejercer

sus acciones en contra del patrón sustituto, que será el único responsable de las obligaciones contraídas por la fuente de trabajo con el trabajador, antes y después de la sustitución. (17)

El término de seis meses se cuenta a partir de la fecha en que se haya dado aviso de la sustitución al sindicato o a los trabajadores. Si el aviso no se produce, el patrón sustituido sigue siendo responsable solidariamente con el patrón sustituto, por no cumplir con el requisito y no existir base para el cómputo de los seis meses. (18)

#### 1.2.7 LA EMPRESA:

El artículo 16 de la Ley define a la empresa como "la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios" y al establecimiento como "la unidad técnica que como sucursal, agencia y otra forma semejante, sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la empresa".

El establecimiento forma parte y contribuye a la realización de los fines de la empresa, considerada ésta como una unidad superior, aún cuando los establecimientos

---

(17) *Ibidem.* p. 101.

(18) *Ibidem.* p. 102.

disfruten de autonomía técnica con respecto a otros establecimientos.

Se puede establecer que la empresa tiene estos elementos:

- Elementos esenciales.
  
- Elementos accidentales.

Los elementos esenciales son los trabajadores, personas físicas, y los patronos, personas físicas o morales, ambos constituyen el elemento subjetivo.

Trabajadores y patronos están vinculados por una relación económica, regulada por el Derecho, por lo que es una relación económico-jurídica que implica la subordinación del trabajador al patrón.

La empresa tiene al capital como elemento económico, del cual su titular puede ser una o varias personas o constituir un patrimonio sin sujeto, en cuyo caso el titular será el fin a que se destinó. Este elemento tiene dos fines: uno inmediato, que es la producción o distribución de bienes o servicios, de la incumbencia del derecho del trabajo, y un fin mediano, o sea, obtener beneficios y la realización de

determinados objetivos.

La organización y dirección deben estar encaminadas a la consecución de un fin común, que será la realización del proceso de producción y distribución de bienes o servicios, desde el punto de vista laboral, mismo que constituye el elemento tecnológico.

Los elementos accidentales son aquellos que presumen, salvo prueba en contrario, la existencia de la empresa; entre los más importantes están: el domicilio común, el nombre comercial común, la explotación de una misma marca y la comunidad de propietarios. (19)

### 1.3 EL ESTADO COMO PATRON:

La Ley del Trabajo del Estado de Veracruz de 14 de enero de 1918, primera ley mexicana que reunió en su texto los temas del derecho del trabajo de su época y uno de los antecedentes importantes de la Ley Federal del Trabajo de 1931, estableció en su artículo octavo que "no eran objeto de la ley los contratos que se refirieran a los empleados y funcionarios de la Administración y Poderes del Estado". Esta misma disposición apareció en las restantes leyes de las entidades federativas.

---

(19) *Ibidem*. pp. 103 y 104.

Los proyectos que se elaboraron a partir de ese año de 1929 tuvieron conciencia de que la norma contenida en la Ley de Veracruz contrariaba el sentido de universalidad de la Declaración de Derechos Sociales; y se dieron también cuenta los autores de los proyectos que se estaba operando una transformación colosal en las actividades del Estado, consecuencia del tránsito del liberalismo económico, doctrina que había impuesto la fórmula fisiocrática de dejar-hacer y dejar-pasar, a una intervención y participación estatales en los asuntos de la economía, cada día más intensas. Con esta doble convicción, los redactores de los proyectos distinguieron entre las funciones propias del Estado como titular del Poder Público y las actividades que aún desempeñadas por el Estado, eran de la misma naturaleza de las que cumplían los particulares.

Con base en esa diferenciación, el Proyecto Portes Gil, nombre de quién era entonces Presidente de la República, decía en su artículo tercero que "se consideraba que el Estado asumía el carácter de patrono cuando tuviera a su cargo empresas o servicios que pudieran ser desempeñados por particulares". El proyecto segundo, formulado por una comisión de la Secretaría de Industria, decía en su Exposición de Motivos.

Cuando el Estado obre como Poder Público, sus servi-

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

Congruente con esta exposición, el artículo segundo expresaba que "el Estado asume el carácter de patrono respecto de los servicios que no constituyan ejercicio de Poder Público ni sean un medio indispensable para ese ejercicio, sino actividades de producción encaminadas a satisfacer necesidades de orden económico".

La Cámara de Diputados, sin que aparezca explicación alguna en los relatos de las sesiones, pasó sobre los precedentes señalados y redactó el artículo segundo de lo que sería la Ley Federal del Trabajo de 1931, diciendo que "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil que se expidieran".

Las enunciadas leyes del servicio civil no llegaron a expedirse.

El 9 de abril de 1934, el Presidente Abelardo L. Rodríguez, conmovido ante la tragedia de los empleados públicos, dictó un acuerdo administrativo sobre organización y funcionamiento del servicio civil, que rigió hasta el 30 de noviembre siguiente, fecha en que concluía el período presidencial: el acuerdo contenía algunas normas para el nombramiento de los trabajadores del Poder Ejecutivo y, lo que era más importante, determinó que la separación de un trabajador sólo podría llevarse al cabo con causa justificada.

El General Cárdenas fue el último Presidente auténticamente revolucionario, pues después de él se inició la era del conservadurismo. A él se debe, por iniciativa propia, la sustitución de la antigua teoría de la función pública regida por el derecho administrativo por la solución que se desprende de la Declaración de Derechos Sociales de 1917, quiere decir, la relación jurídica entre el Estado y sus trabajadores sería una relación de trabajo. Para consumar la sustitución, el Presidente Cárdenas inició ante el Congreso la expedición de un estatuto para los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión. El estatuto se aplicaría exclusivamente a los trabajadores de la Federación, porque no se podía ir más lejos, pues nuestro sistema federal no permite que los poderes centrales intervengan en la estructuración de los locales. El 5 de noviembre de 1938, el

Poder Legislativo Federal aprobó la iniciativa, que quebró la historia del problema que venía del siglo pasado y provocó la derogación del artículo segundo de la Ley Federal del Trabajo de 1931. El 4 de abril de 1941, el nuevo Presidente Manuel Avila Camacho, sin modificar los principios fundamentales, promulgó el nuevo estatuto que había sido aprobado por el Poder Legislativo.

Los principios esenciales de los estatutos, cuya influencia ha sido de suma importancia sobre nuestro derecho laboral, son los siguientes: a) Las relaciones entre el Estado y los trabajadores públicos serían relaciones de trabajo, solución que implicaba que el problema salía del marco del derecho administrativo. b) Por resolución expresa del artículo segundo, la relación del trabajo no se reputaba de naturaleza contractual, sino, así creemos, se deducía del contexto de las disposiciones, era un acto-condición. c) Se reconoció el derechos de los trabajadores públicos a formar sindicatos, pero se sujetó a dos limitaciones que consideramos graves: sindicación única en favor del grupo mayoritario y libertad de ingreso, pero una vez efectuado, el trabajador de conformidad con el artículo 47 del Estatuto Avila Camacho, "ya no podría dejar de formar parte del sindicato salvo expulsión".

El Presidente Adolfo López Mateos, que tuvo una fina

sensibilidad social y conocía y sufría los problemas del pueblo y del trabajo, se propuso poner fin a esa inferioridad, por lo que en el año de 1959 envió al Poder Legislativo un proyecto para adicionar el artículo 123 con un apartado "B", que contendría la Declaración Constitucional de los Derechos Sociales de los Trabajadores Públicos. Ahora bien, si la Declaración de 1917 fue la primera declaración de derechos sociales del siglo XX, la de 1960, año en que fue aprobada la iniciativa de López Mateos, fue también la primera declaración constitucional de los derechos sociales de los trabajadores del Estado. En diciembre de 1963, se aprobó la ley reglamentaria respectiva, que lleva por título el de Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. (20)

Muchas son las disciplinas que se ocupan del Estado. Algunas lo consideran una comunidad política desarrollada, consecuencia natural de la evolución humana; otras como la estructura del poder político de una comunidad; otras ven en el Estado el cuadro geográfico donde se escenifican las aspiraciones nacionales. Unas veces se le identifica con la sociedad, i.e., como la totalidad del fenómeno social; otras se le contrapone a sociedad. Unas veces se le equipara con la Nación; otras con el poder. En este aspecto el problema del Estado se aborda teniendo fundamentalmente en cuenta su aspecto jurídico. Esto no quiere decir que no existan otros

---

(20) DE LA CUEVA, Mario. Ob. cit. pp. 630 a 633.

aspectos importantes. No obstante, los aspectos jurídicos son particularmente relevantes en una descripción del Estado. Una apropiada descripción del Estado, presupone un claro entendimiento de los problemas jurídicos que le son inherentes.

El Estado no es una mera realidad natural, constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política. El Estado crea derecho, aplica una Constitución, el Estado contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones; el Estado celebra tratados, es sujeto del derecho internacional; el Estado, en suma, es titular de derechos y obligaciones. (21)

#### 1.4 EL TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO:

Durante mucho tiempo se discutió ampliamente, si la reglamentación jurídica al trabajo de los "burócratas", habría de ser igual que para los trabajadores en general. Se estableció entonces como punto de comparación "la función pública", como aspecto de servicio social a la comunidad, que debía realizar el burócrata mediante su trabajo. Es decir, en tanto que el patrón particular busca el lucro en la actividad

---

(21) TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. El Estado. En la obra colectiva Diccionario Jurídico Mexicano. Sexta edición. Editorial Porrúa. México, 1993. pp. 1320 y 1321.

económica que desarrolla, el gobierno realiza una gestión de los negocios de interés público, como lo son los servicios públicos, la seguridad pública y la creación de una infraestructura adecuada para el desarrollo social, político y económico del País.

"La doctrina y las legislaciones extranjeras están acordes en que las relaciones entre el Estado y sus empleados o funcionarios son de derecho público y por lo mismo no están en el ámbito del derecho del trabajo, sino del derecho administrativo". (22)

La Revolución Mexicana propició y convirtió en Ley Suprema en 1917, los derechos de los trabajadores, obreros, jornaleros, empleados, artesanos, etc.

Algunas leyes locales de trabajo, reglamentarias del artículo 123 constitucional, incluyeron derechos del empleado público.

Sin embargo hay que señalar, que los trabajadores que prestaban servicios al gobierno no quedaron contemplados en la Declaración de Derechos Sociales de 1917.

---

(22) CABANELLAS, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral. T. II. Editorial Bibliográfica Omeba. Buenos Aires, Argentina, 1949. p. 335.

El Maestro Trueba Urbina, considera que "en el originario artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1917, se consignó la primera declaración de derechos sociales de los empleados públicos en el mundo, pues quedaron comprendidos en la enunciación de sujetos de derecho del trabajo bajo la denominación genérica de empleados, que pueden ser públicos y privados o comerciales". (23)

Los intereses de políticos y legisladores, se vertieron exclusivamente sobre el trabajo a un particular, asegurando que el trabajo del burócrata sería objeto de una ley aparte y que consistiría en la expedición de una Ley del Servicio Civil, en la que se instituirían claramente los derechos del trabajador del Estado y que debieran abarcar el derecho al trabajo, la calificación de su eficiencia, enfermedades, jubilaciones, etc.

De esta manera el Presidente Emilio Portes Gil, elaboró un Proyecto de Ley del Servicio Civil. Dicho proyecto contemplaba de una manera general, no sólo el trabajo burocrático de la Federación, sino que además trataba de contemplar este tipo de trabajo en los Estados de la Federación y hasta en los Municipios de éstos. Cabe hacer mención que en el artículo tercero del referido proyecto, se

---

(23) TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Segunda edición. Editorial Porrúa. México, 1973. p. 583.

establece que estarían sujetos a las disposiciones de ese Código, los trabajadores e inclusive el Estado (la Nación, los Estados y los Municipios) cuando tuvieran el carácter de patrono.

Sin embargo, la posición jurídica del empleado público vivía un ambiente tenso e incierto.

Más tarde la Ley Federal del Trabajo del 18 de agosto de 1931, insistió empleando la misma terminología inadecuada del servicio civil que se ha mencionado y además en su artículo segundo establecía que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil que se expidieran. Por otro lado, la Suprema Corte de la Nación sostenía que los empleados públicos no celebraban un contrato de trabajo con el Estado, y por tanto, no les eran aplicables las disposiciones contenidas en la Ley Federal del Trabajo, ni gozaban de los privilegios que concedía el artículo 123 constitucional. Cabe señalar que no se estableció el órgano competente para expedir esas leyes, y se supuso que se trataba de una relación propia del derecho administrativo. Los burócratas vivían una situación de indefinición legal.

Fue hasta el 12 de abril de 1934, cuando el Entonces Presidente de la República, General Abelardo L. Rodríguez,

formuló el "Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil, con el propósito de regular las relaciones Estado-empleados públicos, publicado en el Diario Oficial del 12 de abril de 1934 y tuvo vigencia hasta el 30 de noviembre del mismo año en que se terminaba su mandato gubernativo. La razón de restringir por un período menor de ocho meses la duración de este acuerdo fue, según la exposición de motivos, de no coartar la libertad de quién lo sucediera en la Presidencia de la República.

El mencionado acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil constaba de 75 artículos, contemplados en 8 capítulos, y en los cuales se creaban las llamadas comisiones del servicio civil; se establecía la igualdad de derechos en la prestación de servicios sin distinción de sexos; se dividía a los trabajadores en eventuales y supernumerarios; otorgaba vacaciones; licencias y permisos; recompensas y ascensos; señalaba los derechos y obligaciones para los trabajadores, así como las sanciones. También en dicho acuerdo, se suprimió la discrecionalidad del titular del Ejecutivo de remover a los empleados de dicho Poder. El acuerdo fue tachado de inconstitucional, ya que el artículo 89, fracción II de la Constitución autorizaba una ley y no un acuerdo.

Al tomar posesión de la Presidencia de la República el

General Lázaro Cárdenas, dio fuerza de modo inusitado a las organizaciones de trabajadores, dándoles en sus problemas todo el apoyo moral y material de su gobierno.

En los meses de junio a julio de 1935, el Presidente Lázaro Cárdenas, manifestó que los trabajadores del Estado deberían tener la misma organización de los trabajadores particulares. En esos días, la situación del empleado público era verdaderamente difícil, bajos sueldos, inestabilidad, carencia de derechos mínimos, y las palabras del Presidente de la República estimularon a los trabajadores de los establecimientos fabriles militares de la Nación, a los trabajadores del Departamento Central, a los de los Talleres Gráficos de la Nación, a los de la Secretaría de Hacienda y a los telegrafistas que fueron los primeros en mostrar su inconformidad e iniciaron su organización en agrupaciones de defensa de derechos adoptando la forma de organización sindical.

Así surgieron en diversas dependencias gubernamentales, organismos sindicales de empleados públicos para el estudio, defensa y planteamiento de los problemas de los trabajadores.

El 8 de julio de 1935, se reunieron varias organizaciones de servidores públicos y llegaron al convencimiento de

la necesidad inaplazable de constituir una agrupación y decidieron crear la Alianza de Organizaciones de Trabajadores al Servicio del Estado.

Hay que mencionar la fuerza que representó la alianza como organismo aglutinante de la mayoría de trabajadores de diversas dependencias gubernamentales. No obstante, no existían leyes laborales que la ampararan jurídicamente, pero fue reconocida escuchándose sus reclamos y peticiones en defensa de los servidores del Estado.

Resulta comprensible que de dicha alianza naciera la idea de su inclusión precisamente en la Ley del Trabajo, mientras otros grupos de carácter administrativo se inclinaban por la promulgación de una ley del servicio civil.

Cuando la mayor parte de las agrupaciones ya establecidas adquirieron cierta fuerza, formaron un comité de solidaridad de las organizaciones de trabajadores del Estado.

Después de una corta existencia, este comité convocó a un congreso nacional pro-unidad de los trabajadores al servicio del Estado.

En este mismo congreso nacional había de formarse la central sindical que sería la Federación Nacional de

## Trabajadores del Estado.

Posteriormente, con respecto a los servidores públicos que se acababan de organizar, el General Lázaro Cárdenas consideró necesario atender con prontitud las peticiones de los trabajadores. Los burócratas se enfrentaron una vez más en una gran batalla, no contra el Estado, ni contra las instituciones, sino contra aquellos reductos conservadores que desde sus diferentes posiciones, se oponían a la incorporación de los empleados federales a la Ley Federal del Trabajo.

Es en el mismo período presidencial del General Lázaro Cárdenas, cuando se volvió a intentar la regularización de los derechos y obligaciones de la burocracia. De esta manera, el proyecto de ley elaborado en esa época, pretendía lograr la estabilidad en el empleo, reconociéndole al trabajador su antigüedad y competencia para los movimientos escalafonarios. Dicha exposición se llamó "Proyecto de Acuerdo a las Secretarías y demás Dependencias del Poder Federal sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores del mismo". Además, la Federación Nacional de Trabajadores del Estado, nombra una Comisión Técnica-Jurídica encargada de coadyuvar en la elaboración del citado anteproyecto del Estatuto Jurídico.

Con el proyecto en las manos, los dirigentes de la

Federación Nacional de Trabajadores del Estado, pidieron al Presidente Cárdenas, que autorizara e hiciera suya la expedición de la primera ley tutelar de los trabajadores del Estado.

El 23 de noviembre de 1937, la Secretaría de Gobernación remitió el proyecto de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Ejecutivo Federal, inicialmente a la Cámara de Senadores. Las discusiones de este proyecto duraron de esa fecha hasta el 21 de diciembre del mismo año, en que se aprobó por unanimidad. Al día siguiente, es enviado el proyecto de ley "Estatuto Jurídico" a la Cámara de Diputados. En febrero de 1938, se suceden múltiples manifestaciones de empleados públicos para pedir la expedición del Estatuto Jurídico que había causado acaloradas discusiones en la Cámara de Diputados.

Los diferentes puntos de vista de grupos y legisladores, dividió a la opinión pública. A tal grado que algunos opositores solicitaron la total desaparición de toda norma jurídica que garantizara los derechos de los trabajadores, quienes tendrían que conformarse con aceptar un salario sin que se les garantizara la inamovilidad de sus empleos.

Sin embargo, el 5 de diciembre de 1938, fue publicado en el Diario Oficial, el Estatuto de los Trabajadores al

## Servicio de los Poderes de la Unión.

"El Acuerdo de Servicio Civil, podría ser un antecedente del Estatuto de los Trabajadores del Estado, pero uno y otro constituyen dos tendencias distintas, dos normas diferentes en su alcance jurídico, político y social: El Acuerdo recoge la idea tradicional administrativa de servicio civil, inspirada en leyes extranjeras que regular aquel servicio, en tanto que el Estatuto es la expresión del concepto de la función pública como relación de trabajo, es decir, nuevo derecho laboral burocrático originado en el artículo 123 que motivó la reforma constitucional de 1960, y por la cual se incorporaron a la Ley Suprema los derechos de los burócratas que consignaba el Estatuto cardenista". (24)

### 1.5 EL TRABAJADOR DE BASE AL SERVICIO DEL ESTADO:

La Suprema Corte de Justicia ha establecido diversas tesis, distinguiendo entre trabajadores de base y de confianza, a efecto de que la ley burocrática sólo se aplique a los primeros.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece por exclusión quienes son trabajadores de

---

(24) TRUEBA URBINA, Alberto. Tratado Teórico-Práctico de Derecho Procesal del Trabajo. Editorial Porrúa. México, 1965.

base, al señalar en su artículo 5°:

"Son trabajadores de confianza:

I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos 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 confieren la representatividad e implica poder de la decisión en el ejercicio del mando a nivel de directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.

b) Inspección, vigilancia y fiscalización exclusivamente a nivel de las jefaturas y subjefaturas, cuando estén considerados en el 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 sub-auditores 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 Areas 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 el 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 y alta en inventarios.

g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la

investigación que se le lleve a cabo.

h) Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores: Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o 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 Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el 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".

Una vez que la Ley ha determinado quienes son los trabajadores de confianza, el artículo 6° establece: "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 servicios sin nota desfavorable en su expediente".

En cuanto a la inamovilidad de los trabajadores de nuevo ingreso: "...podría entenderse que con el simple transcurso del plazo de seis meses, en forma automática se obtendría la base, o sea, la inamovilidad. Sin embargo no es así. En efecto, existen muchos trabajadores prestando servicios al Estado que lo han hecho por largos años y que no han obtenido la base, esto se debe a que sus emolumentos se cubren con partidas globales, como a lista de raya o provisionales, sin estar incluidos en forma específica en el presupuesto. Como consecuencia no puede obtener una base que legalmente no existe y se ha hecho necesario que en varias ocasiones, debido a las gestiones de los sindicatos, el Presidente de la República dicte un acuerdo declarando la basificación de grupos de trabajadores". (25)

---

(25) CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda edición, Editorial Pac. México, 1991. pp. 106 y 107.

## 1.6 EL NOMBRAMIENTO:

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no define lo que es el nombramiento, a este respecto el Lic. Miguel Canton Moller señala que el nombramiento "... es un documento emitido por funcionario debidamente autorizado para ello, siempre dentro de las modalidades previstas por la ley orgánica relativa y por el presupuesto de la dependencia de que se trata". (26)

Una vez establecido lo anterior, el Lic. Canton Moller concluye que "el nombramiento es un acto del Estado, suigeneris, que crea la relación de empleo entre el mismo y el particular a quien se designa para un cargo público, típico de esta relación laboral, que no tiene aún un nombre dentro de la teoría". (27)

Tomando como base las ideas antes mencionadas, podemos establecer que el nombramiento es el documento emitido por funcionario debidamente autorizado para ello, el cual crea la relación de empleo entre el Estado y el particular a quien se designa para un cargo público, siempre dentro de las modalidades previstas por la ley orgánica relativa y por el presupuesto de la Dependencia de que se trate.

---

(26) *Ibíd.* p. 99.

(27) *Ibíd.* p. 101.

### 1.7 NATURALEZA JURIDICA DEL NOMBRAMIENTO:

A este respecto las tesis que se han sostenido son:

- a) La que sostiene que es un acto unilateral del Estado
- b) La que afirma que es un acto contractual, y
- c) La que lo considera como un acto condición.

a) Se ha llegado a sostener que la relación del servicio no solamente no es contractual, sino que ni siquiera requiere el consentimiento del particular, que ella constituye una obligación que imperativamente se impone por el poder público.

Respecto de esta tesis nuestra Constitución la considera como contraria a la libertad del hombre y por eso sólo la admite excepcionalmente en los casos enumerativamente señalados en el artículo 5° así concebido: "En cuanto a los servidores públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los de jurados, así como, el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito.

Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale".

b) La tesis que sostiene el carácter contractual del acto creador de la función pública considera que ésta nace de un contrato administrativo desde el momento en que existe un concurso de la voluntad del Estado que nombra y la del nombrado que acepta, sin que importe que no haya una perfecta igualdad entre las partes, puesto que lo mismo ocurre en todos los contratos administrativos, ni que la función o cargo no sean bienes que estén en el comercio, puesto que el objeto del contrato son los servicios y la remuneración que sí lo están, y sin que importe que el Estado fije previa y unilateralmente los derechos y obligaciones del empleado o que los pueda modificar en la misma forma durante la prestación del servicio, pues en primer lugar, dentro del derecho civil se reconoce la existencia de los contratos de adhesión en los que una de las partes fija de antemano las condiciones a las que la otra parte simplemente se adhiere, y, en segundo lugar, porque no se afecta la naturaleza del contrato si el empleado, con conocimiento de causa, consciente desde el principio que el Estado puede variar las condiciones originales del acto.

Además, los partidarios de la tesis contractual

afirman que poco importa que el efecto del acto sea investir a las partes de una situación jurídica general, pues es falso pretender que sólo cuando se origina una situación jurídica individual pueda decirse que el acuerdo de voluntades constituye un contrato.

En opinión del Maestro Gabino Fraga, las argumentaciones para sostener la tesis contractual no son aceptables. Además de que en ella se infligen serios quebrantos a la noción clásica del contrato, no puede sostenerse su punto de vista porque, a pesar de que no hay texto legal expreso que determine qué clase de situaciones jurídicas debe producir el contrato, si hay los que dan carácter y denominación diversa del contrato a otros actos formados por el concurso de varias voluntades, tales como la ley o como la sentencia que dicta un tribunal colegiado. Además, la necesidad de que se genere una situación jurídica individual deriva de la función y carácter del contrato. En efecto, éste constituye una institución encaminada a satisfacer necesidades privadas de los hombres, y como esas necesidades y los medios de que los particulares disponen para darles satisfacción varían de caso a caso, es natural que las consecuencias del contrato deban adaptarse a esa variabilidad, lo cual no se logra sino individualizando los efectos jurídicos que produce.

c) El acto de nombramiento o de investidura para un

cargo público no es ni un acto unilateral, ya que no se puede imponer obligatoriamente, ni un contrato, porque él no origina situaciones jurídicas individuales. Por estas razones es necesario considerarlo como un acto diverso cuyas características son: las de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es, no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio) de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del Poder Público.

Ahora bien, ese acto diverso que condiciona la aplicación del estatuto legal y que no puede crear ni variar la situación que establece dicho estatuto y que además permite la modificación de éste en cualquier momento, sin necesidad del consentimiento del empleado, es el acto que la doctrina denomina acto-unión. (28)

Las disposiciones de los artículos 3° y 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, demuestran claramente que el ingreso a la función pública se

---

(28) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésimaséptima edición. Editorial Porrúa. México, 1988. pp. 131 a 134.

realiza por un acto que aunque tiene carácter convencional, simplemente condiciona la aplicación de un régimen legal a un caso individual, lo cual significa que la teoría admitida hoy por la legislación mexicana, es la de considerar esa relación jurídica como un acto-unión.

#### 1.8 FORMA Y CARACTERISTICAS DEL NOMBRAMIENTO:

De conformidad con el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el nombramiento deberá ser expedido por el funcionario facultado para ello.

El nombramiento deberá contener no todo el régimen a que estará sujeto el empleado, sino únicamente los requisitos que establece el artículo 15 de la citada ley.

"Artículo 15. 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".

#### 1.9 EL CESE:

La palabra cese proviene del latín "cesare", que quiere decir, suspender o terminar.

Nuestra legislación burocrática no define el cese, pero sí establece en su artículo 46 las causas por las cuales un trabajador podrá ser cesado, sin responsabilidad para los titulares de las dependencias.

El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, define al cese como el documento que se expide para declarar la cesantía de un empleado público. Asimismo, define a la cesantía como la privación de un puesto o cargo público por resolución del gobierno u otra autoridad. (29)

---

(29) CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. T. I. Vigésimaprimer edición. Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina, 1981. p. 133.

A manera de conclusión podemos definir al cese como el acto con el cual se dan por terminados los efectos del nombramiento de un trabajador burocrático, sin ninguna responsabilidad para los titulares burocráticos.

## CAPITULO SEGUNDO

### APUNTE HISTORICO DE LA LEGISLACION BUROCRATICA EN MEXICO

- 2.1 LA LEGISLACION BUROCRATICA EN MEXICO.
- 2.2 EL ESTATUTO DE 1938.
- 2.3 EL ESTATUTO DE 1941.
- 2.4 LA CREACION DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123.
- 2.5 LAS REFORMAS AL APARTADO "B" DE 1972 Y 1974.

## 2.1 LA LEGISLACION BUROCRATICA EN MEXICO:

Las relaciones entre el Estado y quienes les prestan servicios debe de regirse en alguna forma; en un principio fue únicamente la voluntad de los soberanos, que seleccionaban a los servidores por ser encargados de atender a los propios intereses de los monarcas; así sucedía en la época colonial en nuestro país. Después, como la relación iba caminando tratando ya de atender a los intereses del pueblo, los servidores públicos fueron especializándose pero estaban sujetos a los vaivenes de la política, cada nuevo jefe o gobernante designaba a los colaboradores que sus objetivos, simpatías o compromisos requerían

Quienes prestaban servicios en el gobierno sabían que su paso por el empleo era transitorio y eventual, carecían de protecciones personales y de estabilidad. Esta situación obligaba a pensar en diversas formas de defensa.

Es así que comienzan a nacer pequeñas organizaciones durante el período colonial, que únicamente se preocupaban por cuestiones que hoy consideramos relacionadas con la seguridad social, como el Monte de Piedad de México, similar al de la Villa de Madrid, que daba asistencia a los trabajadores del virreinato, durante la vigencia de la Constitución de 1824 se habla de pensiones y retiros a empleados de la Federación y algunas otras pequeñas ventajas

para viudas de ellos.

En el año de 1875 se constituye la primera Mutualidad de Empleados Públicos, pero en realidad la mutualidad no tiene los alcances de las formadas algunos años después por los obreros, ya que se limita a la protección social, sin acción política alguna.

Durante el gobierno del General Díaz, aparece la Ley de Pensiones, Montepíos y Retiros para Civiles y Militares (1896), donde se señala el acceso a la cuarta parte del sueldo del causante como derecho en caso de retiro, se reconoce además derecho a la viuda y a las hijas "hasta que se casen o se mueran y a los hijos hasta los 21 años de edad".

En realidad durante un largo lapso no existe alguna disposición relacionada con la prestación de servicios al Estado, se les consideraba regidos por el Derecho Administrativo y en consecuencia, todas las relaciones de trabajo estaban subordinadas a las disposiciones de éste derecho; se normaban por órdenes, memoranda, acuerdos y otras disposiciones similares. (30)

En opinión del maestro Trueba Urbina, en el originario

---

(30) Cfr. CANTON MOLLER, Miguel. Ob. cit. p. 76.

artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1917, se consigna la primera declaración de derechos sociales de los empleados públicos en el mundo, pues quedaron comprendidos en la enunciación de sujetos de derecho del trabajo bajo la denominación genérica de empleados, que pueden ser públicos y privados o comerciales.

La declaración constitucional expresa:

"El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo..."

Desde entonces la teoría del empleo público se sustrajo del derecho administrativo, para pasar lista de presente en el anchuroso campo de la legislación social, pues quedó incluida en nuestro derecho constitucional del trabajo, por esto es materia que incumbe explicar a los juslaboralistas, aunque los administrativistas no lo entiendan así.(31)

Desde el punto de vista del Dr. José Dávalos, los trabajadores que prestaban servicios al gobierno no quedaron

---

(31) TRUEBA URBINA; Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. sexta edición. Ob. cit. p. 513.

contemplados en la Declaración de Derechos Sociales de 1917. (32)

Recogiendo la declaración anterior del artículo 123, algunos Estados de la República empezaron a expedir leyes sobre el trabajo, reglamentando en ese aspecto el Derecho de los Empleados Públicos.

El código del Trabajo del Estado de Puebla de 14 de noviembre de 1921, estableció en su capítulo sexto, denominado de los empleados públicos, lo siguiente:

"Art. 76. Son empleados públicos los trabajadores de uno y otro sexo que presten su concurso intelectual o material en las oficinas o dependencias del Gobierno;

Art. 77. Los empleados públicos tendrán como jornada máxima la de ocho horas;

Art. 78. Los empleados públicos recibirán como gratificación, por concepto de competencia, una suma igual a diez días de salario cada año, que deberá enterar el Gobierno del 20 al 31 de diciembre, con independencia de todas las demás obligaciones a que está obligado el Estado.

---

(32) DAVALOS, José. Ob. cit. p. 427.

Esta gratificación se incluirá en una partida especial del presupuesto.

Art. 79. Son obligaciones de los empleados públicos:

I. Dedicar todo el tiempo de sus labores al despacho de los asuntos oficiales.

II. Tratar al público con cortesía y atenderlo en sus solicitudes con eficacia.

III. Cumplir con las disposiciones de las leyes, reglamentos, circulares y demás acuerdos económicos relativos al empleo que desempeñen;

Art. 80. Tanto los empleados públicos como los particulares, tendrán derecho a disfrutar anualmente de unas vacaciones que no excedan de diez días, con el goce íntegro del salario respectivo. El Gobierno reglamentará la mejor manera de disfrutar de estas vacaciones de acuerdo con los servicios públicos".(33)

Asimismo, la Ley del Trabajo del Estado de Chihuahua de 5 de julio de 1922, estableció en su capítulo IV, lo siguiente:

---

(33) TRUEBA URBINA, Alberto. Ob. cit. pp. 516 y 517.

"Art. 37. Son objeto de las disposiciones de este capítulo:

I. El empleado particular, y

II. El empleado público;

Art. 38. Se entiende por empleado particular, para los efectos de esta ley, el trabajador de uno u otro sexo que presta al patrón su concurso intelectual o intelectual y material, en una empresa, oficina o cualquier establecimiento de carácter lucrativo y, por empleado público, el que presta por igual concurso al Gobierno del Estado o a la administración municipal;

Art. 39. Son obligaciones del empleado particular, para con el patrón o sus representantes:

I. Prestar personalmente el trabajo convenido, bajo la dirección del patrón o sus representantes, a cuya autoridad y dirección esté sometido, en todo lo concerniente al objeto del trabajo;

II. Desempeñar sus labores con el mayor cuidado y actividad que le sean posibles;

III. Abstenerse de todo lo que pueda poner en peligro su propia seguridad, la de los otros empleados o la de terceros, así como la del establecimiento donde preste sus servicios;

IV. Observar buenas costumbres y tratar al patrón o a sus representantes con la consideración y el respeto debidos;

V. Cuidar de los intereses del patrón, evitándole, siempre que pueda, cualquier daño a que se hallen expuestos;

VI. Procurar la mayor economía para el patrón, en el desempeño del trabajo;

VII. Poner cuanto esté a su alcance para que la empresa, oficina o establecimiento en que trabaje, obtenga las mayores ganancias posibles;

VIII. Prestar auxilios en cualquier tiempo, en los casos de peligro grave o fuerza mayor;

IX. No revelar los servicios industriales o comerciales del establecimiento en que presten sus servicios, so pena de inmediata destitución y pérdida de sus derechos adquiridos con anterioridad;

X. Las demás que le impongan la ley.

Art. 40. Son derechos del empleado particular:

I. Percibir la retribución convenida, con absoluta sujeción al convenio y a las disposiciones de esta ley;

II. Ser preferido a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para toda clase de trabajo;

III. Ser tratado con la debida consideración;

IV. Disfrutar, precisamente en día domingo, el descanso semanal a que se refiere la fracción IV del artículo 123 de la Constitución política del país;

V. Recabar de su patrón gratuitamente, en cualquier tiempo, un testimonio escrito de su trabajo y de su conducta;

VI. Participar en las utilidades líquidas de su patrón, en la forma en que indica el artículo 125 y la fracción XVIII del 30;

VII. Ser oído en queja por su patrón;

VIII. Cuando haya prestado más de medio año de

servicio al patrón con quien trabaje, percibir medio sueldo hasta por dos meses, en caso de comprobada enfermedad no degradante ni contraída por culpa o dolo;

IX. Legar a favor de sus familiares, por concepto de gastos para funerales, el importe de un mes de sueldo que pagará el patrón, en caso de que el empleado fallezca, y

X.-las demás que le concede la ley.

Art. 41. Son obligaciones del empleado público:

I. Las que para los empleados particulares señalan las fracciones I, II, III, IV, V, VII, VIII, y X del artículo 39 de esta ley;

II. Denunciar ante quien corresponda, los actos administrativos punibles de sus inmediatos superiores, cuando de dichos actos tenga conocimiento, quedando, en caso de no hacerlo, sujeto a las penas que las leyes señalan para los cómplices y encubridores;

III. Salvo lo previsto en la fracción anterior, no obstruccionar la labor gubernativa o municipal de sus inmediatos jefes, so pena inmediata de destitución, una vez comprobado el hecho por la constancia escrita de dos testigos

idóneos;

Art. 42. Son derechos del empleado público:

I. Los que para los empleados particulares señalan las fracciones I, II, III, IV, V, VII, VIII, y IX del artículo 40 de esta ley;

II. Disfrutar cada seis meses hasta de diez días de vacaciones con goce de sueldo;

III. Salvo el caso de empleos de carácter meramente confidencial, obtener ascenso por razones de aptitud, antigüedad y honradez, debidamente comprobada por sus superiores, y

IV. No ser destituido ni cesado sino mediante constancia oficial que funde y motive el procedimiento. las destituciones a título de "conveniencia política" o "por mejoría del servicio", darán derecho al empleado público a una indemnización correspondiente a tres meses sueldo, que pagará de su peculio particular el jefe que en dicha forma lo ordenare".

(34)

El 28 de febrero de 1927 se expide la ley reglamen-

---

(34) *Ibidem.* pp. 515 y 516.

taria del artículo 123 y párrafo primero del artículo 4o constitucional del Estado de Chiapas, la cual establece:

Art. 108. Para los efectos de las indemnizaciones, los Poderes Federal, del Estado y Municipales serán considerados como patrones y todos sus servidores como trabajadores;

Art. 109. Toda controversia que se suscite con motivo de indemnizaciones, inclusive aquellas en que tomen parte los Gobiernos Federal del Estado y Municipales, serán resultas por la Junta Central de Conciliación y Arbitraje".(35)

Posteriormente, la ley del trabajo del Estado de Aguascalientes de 6 de marzo de 1928, regula las relaciones de los empleados públicos determinando:

"Art. 132. Los cargos, empleos y servicios que dependen de los Poderes del Estado y del Municipio, constituyen formas especiales de trabajo y la protesta de ley rendida al aceptar un nombramiento cualquiera, tiene la fuerza de una sumisión expresa a la Ley Orgánica o reglamento de la oficina o cargo que se va a desempeñar;

Art. 133. Para los fines políticos y administrativos, los jefes de las oficinas públicas podrán remover libremente

---

(35) *Ibidem.* p. 517.

a sus empleados, sin derecho por parte de éstos a ninguna reclamación ni indemnización y la sola gratificación de su sueldo correspondiente a una decena, que en todo caso deberá entregársele al ser separado de su empleo;

Art. 134. El Estado y los Municipios, en sus dependencias y oficinas, deberán observar estrictamente las disposiciones de esta ley, por lo que hace a las jornadas y descansos de los empleados a su servicio;

Art. 135. No será motivo de demanda ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la destitución, multa u otra pena administrativa prevenida en los reglamentos especiales para los servidores del Gobierno;

Art. 136. El Departamento de trabajo reglamentará, dentro del espíritu y la letra de esta ley, la manera de que los empleados públicos hagan valer sus derechos en los casos que ella no determine.

Art. 137. El Gobierno del Estado, por medio de la Secretaria del despacho, y las autoridades municipales respectivas, llevarán un registro especificado y un escalafón riguroso de sus funcionarios y empleados.

Art. 138. Las huelgas de empleados públicos en todo

caso serán ilícitas y los que la declaren perderán los derechos que tengan adquiridos hasta ese momento y serán castigados con una multa de cincuenta a quinientos pesos o prisión de un mes a un año.

Art. 139. Todos los funcionarios y empleados públicos tienen derecho a que se les expida, cuando lo soliciten, una constancia escrita de su conducta y aptitudes".(36)

En 1929, el entonces Presidente de la República Emilio Portes Gil, ordenó se redactara un proyecto del Código Federal del Trabajo al igual que una ley del Servicio Civil que regulara claramente las relaciones de los servidores públicos y del Estado y que deberá comprender el derecho al trabajo, la calificación de su eficacia, los ascensos por ésta y por servicios prestados, enfermedades, jubilaciones, etc.

Para agosto 18 de 1931, se publicó la Ley Federal del Trabajo, estableciendo en su artículo 2° que "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del Servicio Civil que se expidan".

Siguiendo esta misma política, el Presidente Abelardo L. Rodríguez, expidió el Acuerdo sobre la Organización y

---

(36) *Ibíd.* p. 514.

Funcionamiento del Servicio Civil de fecha 9 de abril de 1934, que duró hasta noviembre de ese mismo año, en que terminaba su mandato gubernativo.

Por lo tanto, la situación del servidor público de 1931 a 1938 era verdaderamente incierta, pues, por una parte, el artículo 123 constitucional le reconocía sus derechos, y por otra parte, quedaba totalmente desamparado, ya que la Ley Federal del Trabajo lo excluía, y no fue sino hasta 1938 que se le reconocieron esos derechos pues se promulgó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el cual se establecía una nueva jurisdicción laboral a cargo de las Juntas Arbitrales y del Tribunal de Arbitraje, estos mismos derechos fueron ratificados por un estatuto posterior.

El mencionado estatuto fue expedido a iniciativa del Presidente Lázaro Cárdenas, creando a la vez órganos jurisdiccionales para dirimir los conflictos entre los trabajadores y el Estado, denominados Juntas Arbitrales y Tribunal de arbitraje.

Años después se expidió un nuevo estatuto en 1941, que reformó al anterior en lo que se refiere a los puestos de confianza aumentando la lista de éstos, pero siguiendo los lineamientos revolucionarios del primero, suprimiendo las

Juntas Arbitrales y conservando el Tribunal de Arbitraje con jurisdicción más definida y precisa para conocer de los diversos conflictos entre el Estado y sus servidores. Asimismo, se consolida el derecho de asociación profesional y de huelga, con la misma amplitud consagrada en el estatuto cardenista de 1938. (37)

Posteriormente, en algunos Estados de la República se expidieron leyes para regular las relaciones entre los poderes de éstos y sus trabajadores, como fue en Nuevo León en 1948, en Zacatecas en 1950, y en Querétaro en 1954, bajo la denominación de Leyes del Servicio Civil.

No obstante, la buena intención de las legislaturas de las Entidades Federativas para dictar leyes del trabajo en favor de sus servidores, dichas leyes resultan inconstitucionales, porque conforme a la fracción X del artículo 73 de la Constitución, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión expedir las leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123, a partir de la reforma constitucional de 1929. (38)

Asimismo, en algunas Entidades Federativas se han expedido estatutos jurídicos de los trabajadores al servicio de los Poderes de los Estados, entre otros, Tlaxcala en 1957, Durango en 1967 y el Estado de México en 1939, incluyendo a

---

(37) *Ibidem.* pp. 518 y 519.

(38) *Ibidem.* pp. 519 y 520.

los municipios, pero dichos estatutos son inconstitucionales, porque sólo el Congreso Federal tiene facultades para expedir leyes reglamentarias del artículo 123. En consecuencia, las legislaturas locales, a partir de la reforma constitucional de 1929, que otorgó la atribución de legislar en materia de trabajo al Congreso de la Unión, no tienen facultad para dictar leyes del trabajo, debiendo los trabajadores de los Estados y de los municipios, ejercitar sus acciones laborales ante las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje. (39)

El progreso alcanzado por la legislación burocrática, así como el movimiento social de los trabajadores del Estado, se fue fortaleciendo y llegó a obtener, mediante presión constante, una meta superior: la incorporación detallada de los derechos de los trabajadores del Estado, del órgano jurisdiccional encargado de dirimir los conflictos y el derecho de seguridad social, en la Constitución.

Al incorporarse el 5 de diciembre de 1960 el Apartado B al artículo 123 constitucional, se sientan las bases jurídicas del Derecho Laboral que rige a los empleados al servicio del Estado.

El 28 de septiembre de 1963, se publicó en el Diario Oficial la Nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio

---

(39) *Ibidem.* p. 523.

del Estado, reafirmando los principios de los estatutos anteriores respecto a la relación jurídica de trabajo entre el Estado y sus servidores, como derecho social, estableciendo la inamovilidad de los empleados de base y consignando las garantías sociales mínimas en favor de los burócratas consignadas por el artículo 123, reconociendo al mismo tiempo el derecho de asociación profesional y limitando el derecho de huelga que hace casi imposible su práctica.

## 2.2 EL ESTATUTO DE 1938:

En 1937, el entonces Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, envió al Congreso de la Unión una iniciativa de ley para los trabajadores que prestan servicios al poder público.

La iniciativa provocó acalorados debates en la Cámara de Diputados, en la que hay que recordarlo, no había Diputados de partidos de oposición, pero sí los había con criterio propio y que sabían manejar debidamente la dignidad del cargo; la iniciativa presidencial fue discutida y hubo oposición de varios miembros, no solamente al reconocimiento al derecho de sindicación, sino muy especialmente al de huelga en contra del Estado.

La Cámara de origen fue la de Senadores, que recibió

la iniciativa enviada por el C. Secretario de Gobernación el 23 de noviembre de 1937 en que se turnó a las Comisiones Unidas 1a. y 2a. de Trabajo y 2a. de Gobernación, las que con fecha 18 de diciembre del mismo año emitieron su dictamen, aprobatorio en todos sus términos; los comisionados que intervinieron fueron de la de Trabajo: Gonzalo Bautista, Luis R. Reyes y Luis Mora Tovar; de la 2a. de Trabajo, Antonio Romero, Pedro Torres Ortiz, y Federico Idar y por la de Gobernación, Manuel Gudiño y Mauro Angulo.

La iniciativa fue aprobada en lo general y sin discusión, en lo particular pasó a la Cámara de Diputados.

El proyecto fue turnado a las Comisiones Unidas de Trabajo, Gobernación y Puntos Constitucionales.

El dictamen de las comisiones está fechado el 26 de abril de 1938 y contiene innumerables modificaciones, la mayor parte de estilo, pero algunas con importancia; los dictaminadores fueron los Diputados: 1a de Trabajo, Salvador Ochoa Rentería, Luis S. Campa, Félix de la Lanza y José Zavala Ruiz; 3a de Trabajo, Luis Torres, Manuel Ayala, Daniel Santillán y como suplente Francisco Arellano Belloc; 1a de Puntos Constitucionales, Lic. Emilio Araujo; 2a de Gobernación, Lic. José Santos Alonso, Lic. Rodolfo Delgado y Alfredo Zárate Albarrán.

El día 12 de mayo de 1938 se puso a discusión el dictamen de las Comisiones unidas y hubo intervenciones de numerosos Diputados.

El dictamen de las Comisiones fue votado en contra, por las numerosas modificaciones que contenía; un grupo de Diputados presentó otro proyecto de Estatuto, que fue aprobado en la sesión del 28 de junio de 1938 y remitido a la Cámara de origen para su discusión nuevamente.

En la Sesión del Senado de la República de fecha 23 de agosto de 1938, se dio cuenta con el envío de los Diputados. Al darse cuenta por la Secretaría, el senador Gilberto Flores Muñoz solicita que se dispense de trámite y se declare el Senado en sesión permanente hasta que la Comisión presente su dictamen; fue turnado el proyecto a las Comisiones unidas de 2a. y 3a. de Trabajo y 2a. de Gobernación.

El dictamen de estas Comisiones, integradas por los senadores 2a. de Trabajo, Antonio Romero y Pedro Torres Ortiz; 3a. de Trabajo, Félix C. Rodríguez, Román Campos Viveros; 2a. de Gobernación, Manuel Gudiño y Mauro Angulo, fue en el sentido de deshechar las reformas formuladas por los Diputados; ratificar la aprobación de fecha 21 de diciembre de 1937 y dar una protección a los que hubieran sido cesados a partir del 1° de enero de 1938, para ocurrir

ante el Tribunal de Arbitraje en demanda, si lo consideraban injusto. Se turnó de inmediato con una comisión que hizo entrega personal en la Cámara de Diputados, con la súplica de que fuera tratado con la altura necesaria. El 6 de septiembre de 1938 fue dada cuenta con el proyecto y puesto a discusión no hubo oradores en contra, por lo que se pasó a la votación nominal y fue aprobado por 158 votos contra 6, pasándose al Ejecutivo para los efectos de la publicación.

El Estatuto fue promulgado por el Presidente Cárdenas publicándose en el Diario Oficial del 5 de diciembre de 1938. Los trabajadores al servicio del Estado habían obtenido el reconocimiento de sus derechos laborales.(40)

El Congreso de la Unión expidió el mencionado estatuto para proteger los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, creándose en favor de ellos preceptos proteccionistas y tutelares, quedando el Estado autolimitado en los términos del referido estatuto. Independientemente de las normas tutelares de los trabajadores en las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores, se crearon en favor de éstos los derechos de asociación profesional y huelga.

Así pues, el estatuto quedó integrado por 115 artícu-

---

(40) Cfr. CANTON MOLLER, Miguel. Ob. cit. pp. 78 a 81.

los y 12 transitorios, estructurados de la siguiente manera:

En su Título Primero, se encontraban las disposiciones generales en la que se define la relación jurídica de trabajo, y la clasificación de los empleados al servicio del Estado;

Título Segundo, los derechos y obligaciones de los trabajadores;

Título Tercero, de la organización colectiva de los trabajadores al servicio del Estado;

Título Cuarto, de los riesgos y enfermedades profesionales;

Título Quinto, de las prescripciones;

Título Sexto, del Tribunal de Arbitraje para los empleados al servicio de los Poderes de la Unión, y

Título Séptimo, de las sanciones por infracciones a la ley y por desobediencia a las resoluciones del Tribunal de Arbitraje. (41)

---

(41) Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, Ediciones Andrade. México, 1960.

### 2.3 EL ESTATUTO DE 1941:

En abril de 1941, el Presidente Manuel Avila Camacho expide un nuevo estatuto que viene a abrogar al de 1938, el cual sigue los mismos lineamientos sociales del anterior, excepto en lo relativo a los empleados de confianza, cuya nómina fue aumentada; así también, suprime las Juntas Arbitrales y conserva el Tribunal de Arbitraje con jurisdicción más definida y precisa para conocer los diversos conflictos entre el Estado y sus trabajadores. Asimismo, se consolida el derecho de asociación profesional y de huelga, con la misma amplitud consagrada en el estatuto cardenista de 1938.

Este estatuto creado durante el gobierno del General Manuel Avila Camacho, tuvo una vigencia aproximada de 22 años, para dar paso a una ley federal.

### 2.4 LA CREACION DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123:

El 7 de diciembre de 1959 el Senado de la República recibió una iniciativa del Presidente Adolfo López Mateos, en la que haciendo especial señalamiento de que se pretende mantener y consolidar los ideales revolucionarios en lo referente a la justicia social, se pretendía incorporar a la Constitución los principios de protección para el trabajo de

los servidores del Estado.

En los considerandos de la iniciativa se insiste en que los trabajadores al servicio del Estado no se encuentran en las mismas condiciones de los que prestan servicios a la iniciativa privada, ya que éstos sirven para producir lucro, mientras que aquellos trabajan para instituciones de interés general y son colaboradores de la función pública, no obstante, esta diferencia su trabajo también debe ser tutelado, por lo que se estima necesario incluir esos derechos dentro del artículo 123.

En la iniciativa, en realidad se recogen las protecciones establecidas en el estatuto que estaba en vigor, se reconoce la necesidad del funcionamiento del Tribunal de Arbitraje, pero en el caso de los servidores del Poder Judicial Federal, será el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el que debe intervenir, para así salvaguardar su dignidad y decoro como órgano máximo de la justicia en el país.

En la Sesión en que se dio lectura a la iniciativa, intervinieron los CC. Senadores Abelardo de la Torre Grajales, Juan Manuel Terán Mata y Rodolfo Brena Torres.

Al concluir estas intervenciones se turnó la inicia-

tiva a las Comisiones unidas Primera de Puntos Constitucionales y Primera de Trabajo, las cuales emitieron su dictamen el 10 de diciembre de 1959.

Con dispensa de trámites, fue aprobado el dictamen por unanimidad de votos y pasó a la Cámara de Diputados para cumplir el procedimiento constitucional.

Ya en esta Cámara, las Comisiones Segunda de Puntos Constitucionales y Tercera de Trabajo, rindieron su dictamen el 21 de diciembre de 1959, al día siguiente se sometió a discusión y se modificó la fracción IX del Apartado "B", señalando la posibilidad del trabajador cesado de optar entre la reinstalación o el pago de la indemnización y en la parte inicial suprimió la palabra "y empleados", por considerar que bastaba decir "trabajadores".

El dictamen fue aprobado en segunda lectura el 23 de diciembre del mismo año y se devolvió para los efectos pertinentes a la Cámara de Senadores.

El 26 de diciembre los Senadores conocieron el dictamen de las respectivas comisiones, que aceptaron por considerar procedentes las modificaciones hechas por los Diputados.

El dictamen fue aprobado con dispensa de trámites y

por unanimidad y la iniciativa pasó a las legislaturas de los Estados para actuar como Constituyente permanente.

El 8 de septiembre de 1960 la Cámara de Senadores, como Cámara de origen, hizo el cómputo de los resultados de las legislaturas locales y declaró que la reforma constitucional estaba aprobada, turnando el caso a la de Diputados, que como Cámara revisora, en su sesión del 27 de septiembre de 1960 declaró reformado el artículo 123 constitucional, con la adición del apartado "B" y se pasó al Ejecutivo para la promulgación, habiéndose hecho en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960.

Así pues, el artículo 123 constitucional quedó integrado de la siguiente forma:

"Artículo 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo.

B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus Trabajadores.

I. La jornada diaria máxima de trabajo diurno y nocturno será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos;

V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos de salarios, en los casos previstos por las leyes;

VII. La designación del personal se hará mediante

sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública;

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad;

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causas justificadas, en los términos que fije la ley. En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determinen la ley respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les concede;

XI. La seguridad social se organizará sobre las

siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c) Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y otros dos después del mismo. Durante el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionará a los trabajadores habitaciones

baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados;

XII. Los conflictos individuales, colectivos o inter-sindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la Ley Reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior, se regirán por sus propias leyes;

XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza.

Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social".

Además del contenido esencial, el proyecto aprobado contenía varios artículos transitorios que transcribimos:

Artículo Primero. Esta reforma entrará en vigor al día siguiente de la publicación de esta Ley en el "Diario Oficial de la Federación".

Artículo Segundo. Entretanto se expide la respectiva ley reglamentaria, continuará en vigor el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en cuanto no se oponga a la presente.

El 16 de diciembre de 1960, un numeroso grupo de Senadores, encabezado por el Lic. Manuel Moreno Sánchez, presentaron una iniciativa para adicionar la fracción IV del Apartado "B" que fue aprobada con dispensa de trámites y turnada a la Cámara de Diputados.

La reforma consistía en adicionar dicha fracción con las palabras "y en las Entidades de la República", pues de otra manera los trabajadores del Estado, cuando laboran en alguna de las Entidades tendrían percepciones obligadamente mayores que el salario de ese lugar, porque en su mayoría en los Estados los salarios mínimos generales eran inferiores al Distrito Federal.

Los Diputados aprobaron por unanimidad y con dispensa de trámites, se consultó a las Legislaturas Locales y éstas las aprobaron también, tomando el acuerdo respectivo los Se-

dores el día 12 de septiembre de 1961 y los Diputados declararon reformado el artículo el día 21 del mismo mes y año.

La reforma apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 1961.

Ahora bien, mientras se elaboraba la Ley Reglamentaria del Apartado "B", el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, se mantuvo en vigor, tal como lo establecía el propio Apartado "B" en su artículo 2° transitorio. (42)

#### 2.5 LAS REFORMAS AL APARTADO "B" DE 1972 Y 1974:

En 1972 se adicionó la fracción XI, inciso f del Apartado "B", que anteriormente expresaba lo siguiente:

"Se proporcionará a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados".

Dicha adición fue publicada en el Diario Oficial del 10 de noviembre de 1972, quedando la fracción XI, inciso f, de la siguiente manera:

---

(42) Cfr. CANTON MOLLER, Miguel. Ob. cit. pp. 82 a 87.

"Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos".

Al igual que a la fracción anterior, también se adicionó a la fracción XIII un segundo párrafo, ya que anteriormente expresaba:

"Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes".

La adición a esta fracción quedó integrada en los

términos siguientes:

"Fracción XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se registrarán por sus propias leyes. El Estado proporcionará a los miembros en el servicio activo del Ejército; Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f de la fracción XI de este Apartado, en los términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones".

Esta adición fue publicada en el Diario Oficial el 10 de noviembre de 1972.

Otro derecho que fue ampliado mediante reforma al Apartado "B", en 1974 fue la fracción VIII que anteriormente exponía:

"Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad".

Posteriormente quedo integrada de la siguiente manera:

"Fracción VIII. los trabajadores gozarán de derechos

de escalafón, a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrán prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia".

Otra de las reformas que se hicieron al Apartado "B" en ese mismo año fue la del inciso c, fracción XI que anteriormente señalaba:

"Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y otros dos después del mismo. Durante el período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles".

La fracción XI, inciso c, una vez reformada quedó integrada de la siguiente manera:

"Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para la salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada, aproximadamente, para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su

empleo de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles".

En virtud de la anterior reforma, podemos destacar que el campo proteccionista de la mujer fue ampliado de manera considerable, ya que se prohibió que la mujer durante el embarazo realice trabajos que exijan un esfuerzo considerable y que pusieran en peligro su salud y la del producto, también se estableció que deberán percibir su salario íntegro y conservar su empleo.

### CAPITULO TERCERO

#### REGLAMENTACION JURIDICA DEL CESE DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

- 3.1 LA FRACCION IX DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123  
CONSTITUCIONAL.
- 3.2 LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL  
ESTADO.
  - 3.2.1 EL ARTICULO 46 DE LA LFTSE.
  - 3.2.2 EL ARTICULO 46 BIS DE LA LFTSE.
- 3.3 LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO.
- 3.4 EL REGLAMENTO INTERIOR DE TRABAJO.

**3.1 LA FRACCION IX DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123  
CONSTITUCIONAL:**

El artículo 123 constitucional en su apartado "B", fracción IX establece que: "los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley. En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley".

De la fracción transcrita podemos establecer que el apartado "B" del artículo 123 constitucional, consagra la garantía de la estabilidad o inamovilidad en el empleo de los servidores públicos de base, al establecer que únicamente pueden ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley, esto es, solamente que incurra en alguna de las causales de cese o terminación de los efectos de los nombramientos, previstas en la ley reglamentaria de dicho precepto constitucional.

La referida garantía de inamovilidad o permanencia en el empleo, se encuentra plenamente protegida, ya que no solamente se concede a los trabajadores burocráticos el derecho de optar por el ejercicio de la acción de cumplimiento de la

relación de trabajo, o bien, por la acción de indemnización en el supuesto de que sean separados de sus empleos por la simple voluntad de sus superiores jerárquicos o de los titulares de las dependencias o entidades burocráticas, es decir, sin que haya incurrido en alguna causal de cese, sino que también constituye una obligación para los mencionados titulares, el cumplimiento de tales acciones, lo anterior de conformidad con el artículo 43 de la ley reglamentaria que a la letra dice:

"Artículo 43.- Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1° de esta ley:

Fracción III. Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieran separado y ordenar el pago de los salarios caídos, a que fueren condenados por laudo ejecutoriado. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo;

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

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

definitivo".

De conformidad con lo establecido por la fracción IX del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, la ley reglamentaria en su artículo 46 claramente dispone 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 causas que el propio precepto señala en sus cinco fracciones.

Respecto del citado artículo, el Maestro Trueba Urbina comenta: "la estabilidad de los trabajadores al servicio del Estado e instituciones descentralizadas que en la terminología burocrática se denomina inamovilidad, es más precisa en favor de los empleados públicos y, sobre todo, la legislación burocrática es más tutelar del empleado público que las leyes laborales para el empleado privado, pues los efectos del nombramiento del burócrata fuera de las cuatro primeras fracciones en que la relación forzosamente desaparece, la rescisión unilateral por parte del titular de la unidad burocrática es inadmisibile...", y si despide sin causa justificada al empleado está obligado a reinstalarlo y a pagarle los salarios vencidos o caídos correspondientes. (43)

(43) Lev Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Comentada por TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Vigésimaprimer edición. Editorial Porrúa. México, 1986. p. 41.

Por lo antes expuesto, consideramos que la relación jurídica de trabajo establecida entre el Estado y sus servidores únicamente puede terminar por las causas específicas que señala el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

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

(44)

### 3.2 LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO:

La presente Ley fue publicada el 28 de diciembre de 1963 en el Diario Oficial de la Federación.

Con esta Ley, se abrogaba el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

(44) Cfr. DE LA CUEVA, Mario. Ob. cit. p. 219.

Esta nueva Ley sigue los lineamientos de los estatutos que la precedieron, mejorándola en su técnica legislativa. De igual manera, reafirma los principios de los estatutos respecto a la relación jurídica de trabajo entre el Estado y sus servidores, establece la inamovilidad de los trabajadores de base y regula las garantías sociales mínimas que en favor de los burócratas consigna el artículo 123 constitucional.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado consta de 165 artículos permanentes y 7 transitorios y tiene como objetivo regular las relaciones jurídicas entre los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de un grupo de organismos descentralizados que tienen a su cargo funciones de servicios públicos y los trabajadores de base a su servicio.

En cuanto a la jornada de trabajo, se contemplan tres tipos de jornada: la diurna, la nocturna y la mixta.

La ley burocrática contempla un mayor número de días de vacaciones, que las previstas en la Ley Federal del Trabajo.

También se les reconoce a los servidores del Estado, tres instituciones que son conquistas positivas de la burocracia: el derecho escalafornario, la sindicalización y la

huelga, que sin embargo, está limitada y la hace casi imposible de realizar.

Esta Ley no reglamenta las relaciones de todos los trabajadores al servicio del Estado; están comprendidos y sin embargo excluidos de esta Ley:

a) Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del Servicio Exterior, los que se rigen por sus propias leyes.

Los miembros del Ejército, la Armada y el personal militarizado se rigen por la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana y la Ley Orgánica de la Armada de México.

Los miembros del Servicio Exterior Mexicano se rigen por el Reglamento del Servicio Exterior.

b) Los empleados de confianza.

Al respecto el Dr. José Dávalos opina: "las personas que ocupan un puesto de confianza al servicio de la Federación o del Gobierno del Distrito Federal, no son trabajadores para los efectos de la Constitución y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; a lo único que tienen acceso es a la protección del salario y a los beneficios

de la seguridad social". (45)

La situación legal de los empleados de confianza es singular y excepcional.

Gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social consignados en el Apartado "B" del artículo 123 constitucional, pero no se les aplica la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado por designación expresa de su artículo octavo, y no se les aplica la Ley Federal del Trabajo por estar incluidos en el Apartado "B".

Por tal motivo es de suma importancia que se defina la situación que guardan los trabajadores de confianza al servicio del Estado, es necesario que se expida un estatuto o que se incluyan en la presente ley reglamentaria a efecto de que sean objeto de protección en el desempeño de sus actividades.

En cuanto al derecho procesal de la burocracia, se sigue el mismo sistema de procedimientos de los estatutos anteriores, pero divide la jurisdicción burocrática, para los conflictos entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y sus trabajadores, y para los del Poder Judicial y sus servidores

---

(45) DAVALOS, José. Tópicos Laborales. Editorial Porrúa. México, 1992. p. 113.

y consiguientemente, establece dos órganos jurisdiccionales:

a) El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y

b) El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

### 3.2.1 EL ARTICULO 46 DE LA LFTSE:

Consideramos de suma importancia hacer mención del artículo que va a dar fundamento a las causas por las cuales se darán por terminados los efectos de los nombramientos de los trabajadores al servicio del Estado, sin responsabilidad para los titulares de las dependencias.

Previo al análisis de dicha disposición, es pertinente hacer notar que el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contiene tanto causales de terminación de la relación jurídica laboral, como causales de cese, que hablando en los términos del Apartado "A" del artículo 123 constitucional, serían causales de terminación de la relación de trabajo y causales de despido.

Dentro de las causas de terminación de los efectos del nombramiento que no requieren el levantamiento del acta administrativa, ni la autorización del Tribunal Federal de

Conciliación y Arbitraje, encontramos:

a) LA RENUNCIA: Se encuentra prevista en la fracción I del artículo 46 de la ley burocrática y es el acto voluntario por el cual el trabajador decide dejar de prestar sus servicios al titular, esta causa de terminación implica el consentimiento tanto del trabajador que la presenta como del patrón que la acepta.

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

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

b) EL ABANDONO DE EMPLEO: Para el Maestro José Dávalos, el abandono de empleo es la expresión de la intención del trabajador de no volver más a su empleo o de su deseo de no trabajar.

El abandono de empleo como causal de rescisión de la relación laboral no puede, ni debe estimarse en su sentido genérico, pues tal término puede tener diversas acepciones y la única concreta de rescisión es el abandono que implica la ruptura voluntaria del contrato por parte del trabajador, o sea, por expresa manifestación del mismo o por hechos evidentes que hagan presumir la tácita aceptación de la rescisión del contrato.

El deseo de no trabajar puede manifestarse en la abstención de realizar los actos que constituyen las funciones del trabajador o ausentándose del lugar de trabajo por un período breve.

También puede consistir el abandono del empleo en que el trabajador desatienda por un lapso prolongado sus funciones, que se abstenga de realizarlas. El abandono de empleo constituye la no realización de la función encomendada, por la que se le paga una retribución.

Asimismo, puede constituir el abandono del empleo la

ausencia momentánea del trabajador, o la ausencia por breve período. Esto, si en virtud de la naturaleza de sus funciones se causa un perjuicio al patrón o a terceros. El patrón en este caso, debe probar el perjuicio concreto que se le ocasione. (46)

Respecto del abandono del empleo la Suprema Corte de Justicia ha establecido lo siguiente:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ABANDONO DE EMPLEO POR LOS. Si bien es cierto que el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al señalar los casos en que el nombramiento de los empleados públicos deja de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias burocráticas, establece como causales distintas el abandono de empleo (fracción I) y la falta injustificada a las labores por más de tres días consecutivos (inciso b de la fracción V), también lo es que cuando el trabajador deja de presentarse por más de cuatro días consecutivos a sus labores sin causa justificada, se actualiza la causal de abandono de empleo, ya que tal actitud del trabajador entraña la decisión de no seguir prestando sus servicios.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de

1975, Cuarta Sala, páginas 249 y 250 (Jurisprudencia 264).  
(47)

c) EL ABANDONO O REPETIDA FALTA INJUSTIFICADA A LAS LABORES TECNICAS: A este respecto, el Diccionario Jurídico Mexicano establece que "... simplemente se desatienden, descuidan, disminuyen en cantidad, calidad e intensidad o se detienen las actividades ya iniciadas. En este último caso, aunque el patrón puede rescindir el contrato de trabajo fundando su decisión en una falta de probidad u honradez, puede también descontar del salario sólo la parte proporcional al tiempo no laborado en la jornada respectiva". (48)

Esta causal debe reunir tanto el factor perjuicio como el que se trate de actividades inaplazables que se interrumpen, poniendo en peligro los bienes, la salud o la vida de las personas o que cause la suspensión o deficiencia de un servicio.

d) LA CONCLUSION DEL TERMINO O DE LA OBRA. (Fracción II): Esta causal de terminación de los efectos del nombramiento requiere no sólo de la simple denominación de esos supuestos, sino que la naturaleza del trabajo que se va a rea-

---

(47) HERRAN SALVATTI, Mariano. Legislación Burocrática Federal. Editorial Porrúa. México, 1986. p. 55.

(48) RAMIREZ REYNOSO, Braulio. Abandono de Trabajo. En la Obra Colectiva Diccionario Jurídico Mexicano. Sexta edición. Editorial Porrúa. México, 1993. p. 8.

lizar 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 porque se surtan algunas de las otras causales que la propia Ley establece, pues el trabajador tendrá a su favor la presunción de ser inamovible. (49)

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

f) LA INCAPACIDAD PERMANENTE DEL TRABAJADOR: Esta incapacidad puede ser física o mental, y puede ser o no producida por un riesgo de trabajo; provoca la terminación de la relación jurídica de trabajo, ante la imposibilidad, por parte del trabajador, de cumplir con las obligaciones que le impone su nombramiento, se trata de una incapacidad de carácter permanente, ya que de no ser así, deberá reintegrarse a

---

(49) Cfr. HERRAN SALVATTI, Mariano. Ob. cit. pp. 51 y 52.

su trabajo en cuanto cese el motivo de la incapacidad (temporal). Esta causal de terminación de los efectos del nombramiento se encuentra prevista en la fracción IV del artículo en comento.

La fracción V del artículo que se analiza, nos señala en diez incisos las causales de cese, que una vez presentadas cualquiera de ellas y previa resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, originará la terminación de los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, y el trabajador no tendrá derecho al pago de salarios caídos.

Para una mejor comprensión procederemos a transcribir el artículo 46 fracción V de la ley burocrática:

"Artículo 46. 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:

Fracción 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 sean 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 oficinas distintas de aquélla 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) 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, el incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal".

Es de comentarse que el análisis detallado de cada una de estas causales serán desarrolladas en capítulo por separado debido a que constituye una parte medular del tema en estudio.

### 3.2.2 EL ARTICULO 46 BIS DE LA LFTSE:

Antes de entrar al estudio detallado del procedimiento administrativo previo al cese de los trabajadores de base al servicio del Estado, consideramos oportuno dejar asentado el fundamento legal de dicho procedimiento; sin entrar en detalles puesto que este tema será analizado punto por punto en el capítulo subsecuente, es de señalarse que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 46 bis, establece que en el momento en que el trabajador incurra en alguna de las diez causales que señala la fracción V del artículo 46 del mismo ordenamiento, el jefe superior de la oficina procederá al levantamiento del acta administrativa.

En ese acto deberá intervenir también el trabajador afectado y un representante del sindicato respectivo, donde se asentarán los hechos, la declaración del trabajador

afectado y las de los testigos de cargo y descargo que se propongan y que estén debidamente notificados. El acta deberá firmarse 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.

Como podemos observar, esta disposición exige el levantamiento del acta administrativa exclusivamente para el caso de la fracción V del artículo 46. Sin embargo, consideramos que debiera extenderse esta disposición para el caso de abandono del empleo o abandono de labores técnicas, debido a que a nuestro parecer, constituyen una causal más de cese. Ahora bien, es de señalarse que el artículo que se analiza otorga al titular de la dependencia una facultad discrecional de demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador.

Generalmente es la dirección de asuntos jurídicos de la dependencia la que determina la procedencia o improcedencia del cese del trabajador burocrático. Si a su juicio procede demandar, al escrito de demanda acompañará como instrumento base de la acción el acta administrativa y los documentos, que al formularse ésta, se hayan agregado a la misma.

### 3.3 LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO:

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no define lo que son las Condiciones Generales de Trabajo, únicamente establece el procedimiento para fijarlas y su contenido.

Al respecto, el Dr. Miguel Acosta Romero, señala que "es el documento en el que se fija, por el titular de la dependencia respectiva, el conjunto de reglas necesarias para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo. Contiene medidas para prevenir riesgos profesionales, disposiciones disciplinarias y formas de aplicarlas; reglas sobre exámenes médicos periódicos, y en algunos casos, estímulos"(50)

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece en sus artículos: 87, 88, 89, 90 y 91, quien deberá fijar las condiciones generales de trabajo, el contenido de dichas condiciones, la facultad del sindicato para acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a objetar las condiciones generales de trabajo en forma sustancial cuando consideren que dichas condiciones causan perjuicios graves a los trabajadores, debiendo resolver el Tribunal en forma definitiva sobre la situación planteada, establece también que las condiciones generales de trabajo

---

(50) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Cuarta edición. Editorial Porrúa. México, 1981. p. 685.

surtirán efectos a partir de la fecha de su depósito en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y finalmente, se establece que cuando las condiciones generales de trabajo contengan prestaciones económicas que signifiquen erogaciones con cargo al Gobierno Federal y que deban cubrirse a través del presupuesto de egresos de la Federación, deberán ser autorizadas previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Una vez que hemos establecido lo que son las condiciones generales de trabajo y su contenido, señalaremos que en cuanto al cese de los trabajadores al servicio del Estado, éstos podrán ser cesados no sólo por las causas que establece el artículo 46 de la ley burocrática, sino que también por las causales que establezcan las condiciones generales de trabajo de cada dependencia.

Estas causales que se fijarán por las dependencias, deberán ser distintas de acuerdo a las funciones de cada una de ellas.

Igualmente se podrá especificar en las condiciones generales de trabajo el procedimiento administrativo a seguir para dar por terminados los efectos del nombramiento de los trabajadores al servicio del Estado, procedimiento que de manera general se establece en el artículo 46 bis de la ley

burocrática, y es propiamente en las condiciones generales de trabajo donde se establecerá de forma detallada el procedimiento administrativo a seguir para dar por terminados los efectos del nombramiento del trabajador, será aquí donde se definirá quién será el encargado de resolver sobre si procede o no demandar la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador.

#### 3.4 EL REGLAMENTO INTERIOR DE TRABAJO:

Al respecto, la ley burocrática no contempla al Reglamento Interior de Trabajo, pero la realidad en muchos de los casos ha hecho que se elaboren tales documentos, y para poder subsanar ese vacío legal que actualmente existe, debe aplicarse supletoriamente lo que al efecto dispone la Ley Federal del Trabajo, según está previsto en el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

De conformidad con lo establecido por el artículo 422 de la Ley Federal del Trabajo, el Reglamento Interior de Trabajo "es el conjunto de disposiciones obligatorias para trabajadores y patrones en el desarrollo de los trabajos en una empresa o establecimiento".

Como en el caso no existen establecimientos ni empresas, se trata de la aplicación de normas específicas para el

desarrollo del trabajo en algunos lugares o dependencias con objetivos especializados.

Las condiciones generales de trabajo como su nombre lo indica, establecen normas generales, pero existe en muchas ocasiones la necesidad de señalar, sin salir de dicha norma general, normas adecuadas a las necesidades laborales de oficinas o dependencias menores de una superior, para lo cual es necesario elaborar algún reglamento específico, es por ello que aparecen los reglamentos interiores de trabajo.

Estos reglamentos interiores, en el caso de ser necesarios, deberán contener, según lo señala el artículo 423 de la Ley en cita, los horarios de entrada y salida de los trabajadores, con el señalamiento de sus horas de comida y en su caso, los períodos de reposo durante la jornada; el lugar en que deben comenzar y terminar las jornadas de trabajo, así como el momento relativo; días y horas fijados para la limpieza de maquinaria, aparatos y útiles de trabajo; los días y lugares de pago; las normas para prevenir los riesgos de trabajo y las instrucciones para prestar primeros auxilios; permisos y licencias y las demás normas necesarias o convenientes para los mejores resultados del trabajo en aquella dependencia; además, podrá citar, aunque están en las condiciones, medidas disciplinarias, exámenes médicos, etc.

Como repetimos, no hay normas especiales, deberán respetarse las supletorias y entonces debe participar el sindicato con plena intervención vinculante.

Para que el reglamento pueda ser obligatorio, deberá depositarse ante el Tribunal Federal al que nos hemos referido, que es la autoridad competente y tendrá vigencia desde el momento y fecha de su depósito.

El reglamento interior de trabajo deberá imprimirse y colocarse a la vista de todos los trabajadores en los lugares más adecuados de la dependencia.(51)

---

(51) Cfr. CANTON MOLLER, Miguel. Ob. cit. pp. 188 y 189.

## CAPITULO CUARTO

### EL PROCEDIMIENTO PREVIO AL CESE DE LOS TRABAJADORES DE BASE

- 4.1 HECHOS QUE CONSTITUYEN CAUSALES DE CESE.
- 4.2 LA INVESTIGACION ADMINISTRATIVA.
- 4.3 EL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.
- 4.4 EL PROCEDIMIENTO PARA RESOLVER LAS CONTROVERSIAS RELATIVAS A LA TERMINACION DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.
  - 4.4.1 LA DEMANDA Y SU CONTESTACION.
  - 4.4.2 LA AUDIENCIA.
  - 4.4.3 LAS PRUEBAS.
  - 4.4.4 LAS NOTIFICACIONES.
  - 4.4.5 LA PRESCRIPCION Y LOS TERMINOS.
  - 4.4.6 LOS INCIDENTES Y LA CADUCIDAD.
  - 4.4.7 LOS MEDIOS DE APREMIO.
  - 4.4.8 LOS ALEGATOS.
  - 4.4.9 EL LAUDO Y SU EJECUCION.
- 4.5 IRREGULARIDADES Y DEFICIENCIAS DEL PROCEDIMIENTO PARA RESOLVER LAS CONTROVERSIAS RELATIVAS A LA TERMINACION DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.
- 4.6 UNA POSIBLE SOLUCION.

#### 4.1 HECHOS QUE CONSTITUYEN CAUSALES DE CESE:

En el capítulo anterior, analizamos las causas por las cuales se pueden dar por terminados los efectos del nombramiento de los trabajadores, sin que exista la obligación por parte del patrón de levantar acta administrativa, y sin que se requiera de la autorización del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, asimismo señalamos que para el caso del abandono de empleo o abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas se debería de levantar acta administrativa, ya que desde nuestro punto de vista constituye una causa más de cese.

A continuación procederemos a analizar los casos del artículo 46, fracción V de la ley burocrática, en la que se señala expresamente que el cese lo va a resolver el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, siendo obligación por parte de la dependencia levantar el acta administrativa, y en su caso demandar el cese ante el Tribunal, es decir, se requiere de la autorización del Tribunal para poder cesar a un trabajador.

Los casos a que se refiere la fracción V del artículo 46 son los siguientes:

a) "Cuando un trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, inju-

rias, 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".

Debido a que este inciso contiene varias hipótesis, consideramos conveniente analizarlas por separado.

**FALTAS DE PROBIDAD U HONRADEZ:** Por probidad debe entenderse la rectitud de ánimo, la hombría de bien, integridad y honradez en el obrar.

La falta de probidad no implica necesariamente la comisión de un delito contra la propiedad. Si el trabajador con sus actos y expresiones, dentro del trabajo, pero en relación con terceros, desprestigia a la empresa en la que presta sus servicios, se dice que es una persona falta de probidad. También lo es quien cobra un salario por realizar un trabajo determinado y en lugar de efectuarlo se dedica a otras actividades diferentes para su provecho personal o de terceros. Si el trabajador informa falsamente a sus superiores y los induce a incurrir en errores que pueden crear conflictos a la empresa o acarrearle perjuicios, entonces se dice que es un trabajador falto de probidad. (52)

Por honradez podemos establecer que es: el proceder

---

(52) DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Ob. cit. p. 148.

recto del hombre.

Para una mejor comprensión de esta causal, transcribimos la siguiente jurisprudencia:

PROBIDAD U HONRADEZ, FALTA DE. CONCEPTO. Por falta de probidad u honradez se entiende el no proceder rectamente en las funciones encomendadas, con mengua de rectitud de ánimo, o sea, apartarse de las obligaciones que se tienen a cargo procediendo en contra de las mismas, dejando de hacer lo que se tiene encomendado, o haciéndolo en contra; debe estimarse que no es necesario para que se integra la falta de probidad u honradez que exista un daño patrimonial o un lucro indebido, sino sólo que se observe una conducta ajena a un recto proceder. Amparo directo 2910/79. José Enrique González Rubio Olán. 3 de marzo de 1980. 5 votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Amparo directo 3991/79. Loreto García Islas. 8 de octubre de 1979. 5 votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Amparo directo 3181/79. Humberto Hipólito Alvarado. 13 de agosto de 1979. 5 votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Amparo directo 4009/75. Ferrocarriles Nacionales de México. 2 de febrero de 1976. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Ramón Canedo Aldrete. Amparo directo 2817/73. Transportes de Papantla, S. A. de C. V. 15 de noviembre de 1973. Unanimidad de 4 votos. Ponente:

Salvador Mondragón Guerra. (53)

**ACTOS DE VIOLENCIA:** La violencia se define: "como la acción o efecto de violentar, de aplicar medios violentos a cosas o personas para vencer su resistencia. La violencia puede ser ejercida por una persona sobre otras de modo material o moral, en el primer caso la expresión equivale a fuerza, y en el segundo a intimidación". (54)

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

De acuerdo con la interpretación gramatical, se ha discutido si para que se configure dicha causal de cese, es menester que los actos de violencia se ejerzan en contra de dos o más personas de las señaladas, o en contra de una sola, situación que fue definida en la siguiente jurisprudencia:

**TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS. POR ACTOS DE VIOLENCIA:** Los actos de violencia en contra de un compañero de trabajo, dentro de las horas de servicio y en el

(53) Idem.

(54) OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta. Argentina, 1978. p. 786.

local de la oficina donde labora, configuran la causal de cese prevista en el inciso a) de la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. (Jurisprudencia; apéndice 1975, 5a. parte, 4a. Sala, Tesis 262 p. 554). (55)

AMAGOS: La palabra amago ha sido utilizada como sinónimo de amenaza, siendo el concepto de ésta "atentado contra la libertad y seguridad de las personas como su nombre lo indica, consiste en dar a entender con actos o con palabras que se quiere hacer un mal a otro". (56)

Respecto de los conceptos anteriormente señalados, el Maestro Baltasar Cavazos hace la siguiente distinción: "la amenaza es sin duda, más grave que el amago, a pesar que los consideran sinónimos. La amenaza lleva implícita una intención de dañar; en cambio los amagos, llevan la intención de asustar. Si el amago es grave, deja de serlo y se torna en amenaza". (57)

INJURIAS: Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, injuria es toda intención dolosa de palabra u obra que implica una ofensa a otra persona, como por ejemplo las

(55) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Comentada por TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Ob. cit. p. 476.

(56) OSSORIO, Manuel. Ob. cit. p. 52.

(57) CAVAZOS FLORES, Baltasar. Causales de Despido. Editorial Trillas. México, 1983. p. 36.

expresiones: "falta de escrúpulos, carencia de la más elemental ética, o ineptitud", son constitutivas de injurias, integradoras de la causal de despido laboral. (58)

Respecto de esta causal, el Maestro José Dávalos comenta: "las injurias las debemos entender como la actitud de querer denostar a una persona. Debiéndose observar cada caso concreto por las Juntas y no tratar de aplicar el concepto de injuria contenido en la legislación penal. Habrán de señalarse concretamente las palabras o los hechos que constituyen las injurias, así como también, las circunstancias en que se produjeron. Esto es, se hace necesario decir el texto y el contexto, señalar solamente que se produjeron injurias no tiene caso, eso y nada es lo mismo. Las injurias están constituidas por hechos que la Junta habrá de calificar tomando en consideración el tiempo y el espacio, es decir, las circunstancias". (59)

**MALOS TRATAMIENTOS:** Para el Maestro Rafael de Pina, los malos tratos son: "actos realizados, de manera reiterada, por una o varias personas contra otra u otras, consistentes en golpes, injurias, o molestias de cualquier clase. (60)

---

(58) BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Tercera edición. Editorial Sista. México, 1992. pp. 309 y 310.

(59) DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Ob. cit. pp. 149 y 150.

(60) DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Decimonovena edición. Editorial Porrúa. México, 1993. p. 365.

Guillermo Cabanellas, dice que los malos tratos son: "tanto las ofensas de palabra como las de obra que niegan el mutuo afecto entre personas cuya relación es continua, en particular por vínculos familiares o profesionales. Además, todo acto contrario al respeto corporal y moral que merece quién está subordinado a la autoridad de otro". (61)

Es así que cuando un trabajador incurre en malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sean dentro o fuera de las horas de servicio, legalmente podrá ser cesado sin responsabilidad para el titular de la unidad burocrática respectiva.

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

Para que se configure esta causal, es necesario que se acumulen cuatro faltas consecutivas sin que exista causa justificada.

Como podemos observar, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en lo que se refiere a las faltas injustificadas es más proteccionista, que la Ley Federal del Trabajo, ya que ésta establece que deberán ser más de tres faltas injustificadas en un lapso de treinta días, o

---

(61) CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. T. II. Ob. cit. p. 610.

sea, que no es necesario que sean consecutivas.

Creemos que el hecho de que deban ser cuatro faltas consecutivas es perjudicial para las dependencias, ya que muchos trabajadores faltan tres días consecutivos y no dejan que se les acumule la cuarta falta, consideramos que este inciso que se analiza, debería ser modificado, adoptando lo establecido por el artículo 47, fracción X de la Ley Federal del Trabajo, que establece:

Fracción X: "Tener el trabajador más de tres faltas de asistencia en un periodo de treinta días, sin permiso del patrón o sin causa justificada".

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

Para que se configure esta causal es necesario que la destrucción o daños que un trabajador pueda originar a una institución, sean de manera intencional o por negligencia inexcusable de su parte.

Cabe señalar que esta causal, no sólo es motivo de cese para el trabajador, sino que además el titular de la dependencia podrá exigir la reparación de los daños e incluso

podrá ejercitar acciones de carácter penal en contra del empleado.

d) "Por cometer actos inmorales durante el trabajo".

"La expresión que usa la Ley es muy amplia al mencionar actos inmorales y consideramos que no debe dársele una acepción ni muy restringida, ni muy extensa, pues lo primero conduciría a calificar la inmoralidad sólo cuando implicara la comisión de un delito y lo segundo, a extremos ridículos. La sociedad tiene sus normas éticas que forman las buenas costumbres y el actuar en contra de ellas es lo que un hombre normal puede calificar como un acto inmoral". (62)

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

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

---

(62) GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Decimoséptima edición. Editorial Porrúa. México, 1990. pp. 281 y 282.

"Entendemos por secreto todo cuanto el empleador lleva al conocimiento del empleado, sigilosamente, en confianza o por necesidad del servicio, o aquello que, siendo reservado por naturaleza, llega al conocimiento del empleado, independientemente de la voluntad del empleador". (63)

Esta causal de cese se encuentra relacionada con la obligación que el artículo 44, fracción IV de la ley burocrática impone a los trabajadores, en el sentido de "guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo".

Para que esa causal pueda configurarse, es suficiente que se compruebe que el trabajador reveló a otra u otras personas asuntos que por su naturaleza confidencial no deban ser divulgados, aún cuando no se causen perjuicios al Estado.

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

Para que se configure esta causal no es necesario que se ocasionen perjuicios, daños o lesiones físicas a trabajadores o instituciones, sino que basta sólo que se produzcan

---

(63) RUSSOMANO, Mozart Víctor. El Empleado y el Empleador. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1982. p. 373.

estas conductas, para que se integre o configure esta causal de cese.

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

La subordinación es un elemento esencial de la relación de trabajo, que implica el obedecer las instrucciones u órdenes de sus superiores, en lo que al trabajo contratado se refiere.

Este inciso señala dos condiciones para que se configure esta causal. Primero, que la desobediencia sea sin causa justificada, pues si el trabajador tiene una fundada razón para no realizar las labores que se le ordenan, no sería justo sancionarlo, el trabajador correctamente puede negarse a desempeñar labores que correspondan a puestos de distinta categoría, porque no está obligado a ejecutarlas conforme a su nombramiento, en atención a que el artículo 15, fracción II de la ley burocrática, establece que los nombramientos deben contener los servicios que se van a prestar, los que se determinarán con la mayor precisión posible, a fin de evitar que se cometan abusos en contra de los trabajadores.

Para una mejor comprensión de esta causal transcribimos las siguientes ejecutorias:

EMPLEADOS PUBLICOS, TERMINACION DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO DE UN EMPLEADO PUBLICO POR DESOBEDIENCIA SISTEMATICA A LAS ORDENES SUPERIORES.- (Artículo 46-V-g). El hecho de que un empleado público haya dejado de acatar las ordenes de sus superiores en una ocasión, no constituye desobediencia sistemática o injustificada que el estatuto señala como causal de terminación de los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, porque el calificativo "sistemática" implica repetición o hábito de hacerlo, y menos aún puede considerarse justificado el cese en tal caso cuando no se demuestre que las órdenes desobedecidas estaban relacionadas con el trabajo. (Ejecutoria: B.I.J. No. 95, p. 305, de 1° de julio de 1955, A.D. 662/1954. Secretario de Educación Pública, R. el 20 de junio de 1955). (64)

EMPLEADOS PUBLICOS, NEGATIVA DEL TRABAJADOR A OBEDECER LAS ORDENES DEL PATRON, COMO CAUSA DE CESE. (Artículo 46-V-g). No puede considerarse como suficiente para justificar el cese de un trabajador al servicio del Estado el hecho de que se haya abstenido de cumplir la orden recibida por un superior, cuando por razón de la naturaleza del servicio que se le ordena no está obligado a cumplirla, como cuando ocurre que el superior pretende que se sirva a un familiar suyo que

---

(64) Lev Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Comentada por TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA Jorge. Ob. cit. p. 490.

no tiene derecho a aprovecharse de los servicios del empleado. (Ejecutoria: B.I.J. No. 129 de 2 de mayo de 1958, A.D. 5602/1957. Secretario de Educación Pública. R. el 16 de abril de 1958).(65)

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

Para que se configure esta causal, y en virtud de que la ley burocrática establece que el trabajador concurra "habitualmente" a su trabajo en estado de embriaguez, será necesario cuando menos, que en dos ocasiones se le levante acta administrativa al trabajador en un plazo no mayor de cuatro meses, que es el término que tiene el titular de la unidad administrativa para suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores.

Consideramos que la ley burocrática en lo que se refiere a esta causal es muy proteccionista con los trabajadores y al mismo tiempo fomenta la irresponsabilidad de los mismos.

Cabe señalar que la Ley Federal del Trabajo en su artículo 47, fracción XIII establece: "concurrir el trabaja-

---

(65) Idem.

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

En virtud de lo anterior consideramos que la ley burocrática debería ser modificada y sustentar el mismo criterio que la Ley Federal del Trabajo, no siendo necesario para cesar a un trabajador, sino que éste acuda a su trabajo en estado de embriaguez, ya que el vocablo 'habitualidad', lo único que propicia es la irresponsabilidad del trabajador.

Es pertinente señalar que para que se configure esta causal, no basta que el empleado presente aliento alcohólico, sino que se encuentre en estado de embriaguez. No es necesario que dicho estado sea constatado por un médico, pudiendo comprobarse a través de testimoniales, al respecto transcribimos la siguiente jurisprudencia:

EBRIEDAD, PRUEBA ESTADO DE: La prueba testimonial es apta para probar el estado de ebriedad, y no es indispensable la pericial, en razón de que dicho estado cae bajo la simple apreciación de los sentidos. (66)

---

(66) GUERRERO, Euquerio. Ob. cit. p. 288.

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

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

Dichas sanciones, de acuerdo a su gravedad, pueden consistir en amonestaciones verbales, escritas, suspensión en sueldos y funciones hasta por ocho días y remoción a unidad administrativa distinta.

El trabajador que reincide en estas conductas configura la causal de despido por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo.

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

Esta causal no requiere de explicación alguna, ya que un trabajador que está privado de su libertad, no puede cumplir con las obligaciones inherentes a su nombramiento.

Una vez que hemos analizado cada una de las causas por las cuales se pueden dar por terminados los efectos de los nombramientos de los trabajadores al servicio del Estado, señalaremos que estas causales son similares a las contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo.

Asimismo cabe mencionar que, como señalamos en el capítulo anterior, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no hace distinción entre las causas de cese y las de terminación.

Es así que desde nuestro punto de vista, la renuncia, la conclusión del término o de la obra determinantes de la designación, la muerte del trabajador, y la incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores, son causales de terminación de los efectos del nombramiento y no causales de cese.

Es oportuno destacar que cuando el trabajador incurra en alguna de las causales establecidas en el artículo 46, fracción V de la ley burocrática, el titular de la dependencia deberá levantar el acta administrativa en los términos y con las formalidades previstas en el artículo 46 bis del citado ordenamiento, para el caso de que el cese se lleve a cabo sin que se cumplan los requisitos y formalidades del citado artículo y el trabajador afectado demande su reins-

talación o indemnización, haciendo valer tal incumplimiento, será motivo suficiente para que el despido se considere injustificado.

Cabe mencionar que la ley reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, contempla otros casos en que también se darán por terminados los efectos del nombramiento:

"Art. 103. Si la suspensión de labores se lleva acabo antes de los diez días del emplazamiento, el Tribunal declarará que no existe el estado de huelga; fijará a los trabajadores un plazo de veinticuatro horas para que reanuden sus labores, apercibiéndolos de que si no lo hacen quedarán cesados sin responsabilidad para el Estado, salvo en casos de fuerza mayor o de error no imputable a los trabajadores, y declarará que el Estado o funcionarios afectados no han incurrido en responsabilidad".

"Art. 104. Si el Tribunal resuelve que la declaración de huelga es ilegal, prevendrá a los trabajadores que, en caso de suspender las labores, el acto será considerado como causa justificada de cese y dictará las medidas que juzgue necesarias para evitar la suspensión".

Para el caso de que ya se hayan suspendido las labores, el artículo 105 de la cita Ley, prevé que por este sólo hecho quedarán cesados sin responsabilidad para los titulares, los trabajadores que hubieren suspendido sus labores.

#### 4.2 LA INVESTIGACION ADMINISTRATIVA:

Una vez que el jefe superior de la oficina correspondiente ha tenido conocimiento de que algún trabajador incurrió en alguna de las causales que establece el artículo 46, fracción V de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o de las señaladas por las condiciones generales de trabajo, deberá proceder al levantamiento del acta administrativa, previa notificación del trabajador afectado del sindicato, y de los testigos que se propongan.

La notificación deberá practicarse con veinticuatro horas de anticipación cuando menos, esto de conformidad con el artículo 748 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria, y deberá señalar el motivo de la diligencia, las causas imputables al trabajador, la fecha, hora y lugar en dónde tendrá verificativo el levantamiento del acta administrativa, así como el derecho del trabajador para ofrecer a sus testigos de descargo, y se deberá recabar el acuse de recibo en la copia.

En el caso de que alguna persona a las cuales se les va a notificar, se negara a firmar de recibido el citatorio, éste deberá ser entregado en presencia de dos testigos, los que asentarán en la copia el día y hora en que se entregó el original, así como la negativa para firmar de recibido, debiendo firmar los testigos de asistencia para constancia.

Una vez que las partes han sido debidamente notificadas y llegado el día y hora para el levantamiento del acta administrativa, el jefe superior de la oficina o en su caso el departamento autorizado para ello a través de su representante, deberá proceder a asentar los hechos con toda precisión, así como la declaración del trabajador afectado, del representante sindical y las de los testigos de cargo y descargo.

El acta deberá ser firmada por lo que en ella intervinieran, así como por dos testigos de asistencia, los cuales no declararán y únicamente firmaran el acta.

En ese mismo acto se deberá entregar una copia al trabajador y otra al representante sindical, debiendo recabar el acuse de recibo.

Concluido lo anterior, el jefe superior de la oficina turnará el acta levantada a la unidad o unidades jurídicas

del organismo, con las recomendaciones que estime pertinente hacer, y será la unidad jurídica la encargada de valorar si procede o no demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador.

Si a su juicio procede demandar, a la demanda se acompañarán como instrumento base de la acción, el acta administrativa y los documentos que al formularse ésta, se hayan agregado a la misma.

A este respecto, transcribimos la siguiente jurisprudencia:

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

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

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

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

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

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

"Amparo directo 174/82. Juventino Mata Mejía. 16 de enero de 1984. 5 votos. Ponente: David Franco Rodríguez. Secretario: Augusto Benito Hernández Torres". (67)

Para el caso de que no proceda demandar la terminación de los efectos del nombramiento, la unidad jurídica responsable, señalará cual es la sanción administrativa a la que se

---

(67) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Comentada por TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Ob. cit. pp. 459 y 460.

ha hecho acreedor el trabajador, pudiéndolo suspender hasta por ocho días, esto de conformidad con el artículo 423, fracción X de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria.

Una vez que se ha determinado que únicamente procede la aplicación de una sanción administrativa, la unidad jurídica procederá a remitir su dictamen al departamento de personal, el cual notificará al trabajador afectado, al superior jerárquico del trabajador, al sindicato y procederá a la aplicación de la sanción determinada.

Como se pudo observar, una vez que la unidad jurídica de la dependencia de que se trate ha determinado la procedencia del cese de un trabajador, deberá solicitar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la autorización. Generalmente esto no sucede, ya que las dependencias cesan al trabajador y posteriormente justifican el despido por vía de excepción.

A este respecto, transcribimos la siguiente jurisprudencia:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS, SIN AUTORIZACION DEL TRIBUNAL DE ARBITRAJE. Cuando el titular de una dependencia burocrática expone por vía de excepción las

causas que motivaron el cese de un trabajador del Estado, el Tribunal de Arbitraje no puede negarse a estimarlas, aunque no haya acudido al mismo para obtener su resolución previamente al cese, porque semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordenamiento legal. Jurisprudencia: Apéndice 1917-1975, 5a. Parte, 4a. Sala. Tesis 270. pp. 255 y 256. (68)

Desde nuestro punto de vista, consideramos que esta jurisprudencia es contraria a la Ley, ya que el artículo 46, fracción V de la ley burocrática establece que el cese lo va a resolver el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El hecho de que la dependencia no acuda al Tribunal papara solicitar la autorización para cesar al trabajador, implica una violación al procedimiento que de ninguna manera podrá ser subsanado por una jurisprudencia que no tiene razón de ser, ya que la ley burocrática establece claramente que el titular de la dependencia deberá acudir al Tribunal para que éste resuelva sobre la procedencia del cese, además de que dicha Ley no autoriza al titular de la dependencia para cesar al trabajador y posteriormente justificar el despido por vía de excepción.

Consideramos que esta jurisprudencia no debe ser toma-

---

(68) DAVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa. México, 1988. p. 88.

da en cuenta por el Tribunal, así como también exigirle a las dependencias que cumplan con el procedimiento que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece para cesar a los trabajadores, toda vez que este procedimiento fue concebido para garantizar la estabilidad en el trabajo de los servidores públicos.

Manifestado lo anterior, analizaremos el procedimiento que las dependencias deberán llevar a cabo para cesar justificadamente a los trabajadores a su servicio.

#### 4.3 EL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE:

"El término proceso es una idea genérica: es el momento dinámico de cualquier fenómeno en su devenir, pero jurídicamente es el conjunto de actos para el desenvolvimiento de la función jurisdiccional. En otras palabras, el proceso supone una serie de actos de las partes (contingentemente del tercero) y del Tribunal, desarrollados dentro de marcos legales, con objeto de obtener la sentencia que pone fin al conflicto de intereses. Esta idea del proceso revela claramente su composición de actos jurídicos, derivados del ejercicio de la acción procesal, que persigue un mismo fin: la efectividad del derecho. y puesto que a tales actos, porque proceden hacia este fin, se les denomina

"procedimiento", se define el proceso como un procedimiento reglamentado". (69)

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

El artículo 127 de la ley burocrática señala que "el procedimiento para resolver las controversias que se sometan al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se reducirá: a la presentación de la demanda respectiva que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia; a la contestación, que 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 del propio Tribunal, se requiera la práctica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo, y una vez desahogadas, se dictará laudo.

El procedimiento a que se refiere este dispositivo, es aplicable a todas las controversias que se planteen al Tribunal, con excepción de las relativas a la terminación de los efectos de los nombramientos de los trabajadores que promueven las dependencias y entidades.

---

(69) TRUEBA URBINA, Alberto. Ob. cit. p. 325.

Este procedimiento desde un punto de vista teórico, resulta sencillo y ágil, por lo que es recomendable que el Tribunal en sus actuaciones trate de cumplir con esa finalidad. (70)

#### 4.4 EL PROCEDIMIENTO PARA RESOLVER LAS CONTROVERSIAS RELATIVAS A LA TERMINACION DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE:

El artículo 127 bis de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, establece la forma en que deberá desarrollarse el procedimiento para resolver las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores.

Dicho procedimiento se desarrollará de la siguiente manera:

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

---

(70) HERRAN SALVATTI, Mariano. Ob. cit. p. 105.

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

III. Fijados los términos de la controversia y reunidas las pruebas que se 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 desahogarán 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.

Este procedimiento en comparación con el establecido en el artículo 127 del mismo ordenamiento, resulta muy formalista.

A continuación desarrollaremos, parte por parte, el mencionado procedimiento.

#### 4.4.1 LA DEMANDA Y SU CONTESTACION:

La demanda es el escrito inicial de cualquier proceso, se trata de una de las más importantes piezas del procedimiento jurisdiccional, ya que en ella se establecen las peticiones que estarán sujetas a reconocimiento del derecho y ser resueltas favorablemente o por el contrario, al no ser debidamente probadas, ser negadas en la resolución final, en nuestro caso, el laudo. (71)

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 129 establece los requisitos que deberá contener la demanda y que a continuación señalaremos:

##### I. El nombre y domicilio del reclamante.

El actor o reclamante deberá señalar el domicilio para recibir notificaciones, de lo contrario, las notificaciones que debiera recibir personalmente, se harán por medio de los estrados del Tribunal.

##### II. El nombre y domicilio del demandado.

---

(71) CANTON MOLLER, Miguel. Ob. cit. p. 235.

Requisito indispensable para saber a quién se demanda y en qué lugar habrá de llevarse a cabo la notificación inicial.

### III. El objeto de la demanda.

Consiste en indicar a la autoridad, qué es lo que se pretende con la demanda, es decir, cuando el actor en el juicio es el trabajador, lo que puede pretender con su demanda es obtener la indemnización constitucional a que cree tener derecho, o su reinstalación en el puesto que venía desempeñando, o bien, a solicitar el pago de determinadas prestaciones, etc. Cuando el actor es el titular de una dependencia burocrática, el objeto de su demanda será el de solicitar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la autorización para cesar a un trabajador por haber incurrido en alguna causal de cese establecida en el artículo 46, fracción V de la ley burocrática.

### 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 tengan por objeto la verificación de los hechos en que funde su demanda, y las diligencias cuya practica 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 Suprema Corte de Justicia ha establecido que las pruebas deberán ofrecerse con la demanda y su contestación, de no hacerlo así, las partes perderán su derecho para ofrecerlas, salvo cuando se refieran a hechos supervenientes en cuyo caso se dará vista a la parte contraria, o que tengan por objeto probar las tachas contra testigos, o se trate de la confesional, siempre y cuando se ofrezcan antes de cerrarse la audiencia, lo anterior de conformidad con el artículo 133 de la ley burocrática.

Para una mejor comprensión transcribimos la siguiente jurisprudencia:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. OFRECIMIENTO DE PRUEBAS. OPORTUNIDAD. De acuerdo con los artículos 129, fracción V, y 130 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las partes como regla general, tienen la obligación de ofrecer sus pruebas en la demanda o contestación, lo que se confirma por el hecho de que el artículo 131 de la propia Ley establece que el Tribunal, tan luego como reciba la contestación de la demanda o una vez transcurrido el plazo para contestarla ordenará la practica

de las diligencias que fueren necesarias y citará a las partes y, en su caso, a los testigos y peritos, para la audiencia de pruebas, alegatos y resolución.

Informe del Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 1979, Cuarta Sala, pág. 131. (Ejecutoria).(72)

Respecto a la contestación de la demanda, ésta deberá referirse a todos y cada uno de los hechos que comprenda la demanda y se deberán ofrecer las pruebas en los mismos términos que establece la fracción V del artículo 129 del citado ordenamiento.

En cuanto al término que tienen los demandados para contestar la demanda, es variable atendiendo a quién deba contestarla.

Cuando el demandado sea un trabajador, contará con nueve días hábiles para contestarla, contados a partir del día siguiente al de la notificación, esto de conformidad con el artículo 127 bis, fracción II de la ley burocrática.

Por el contrario, cuando el demandado sea el titular de alguna dependencia burocrática, el término para contes-

---

(72) HERRAN SALVATTI, Mariano. Ob. cit. p. 108.

tarla no deberá exceder de cinco días hábiles contados a partir del siguiente a la fecha de su notificación. Lo anterior con fundamento en el artículo 130 de la ley burocrática.

Es pertinente señalar que el mismo artículo 130 establece que cuando el domicilio del demandado se encuentre fuera del lugar en que radica el Tribunal, se ampliará el término en un día más por cada cuarenta Kms. de distancia o fracción que exceda de la mitad.

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

#### **4.4.2 LA AUDIENCIA:**

La fracción III del artículo 127 bis de la ley burocrática establece: "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 desahogarán pruebas, se escucharán los alegatos de las partes y se dictarán los puntos resolutivos del laudo...".

Es de señalarse que dicha fracción también establece que cuando a juicio del Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias para mejor proveer, se ordenará que se lleven a cabo y una vez desahogadas, se dictará el laudo dentro de quince días.

La audiencia de pruebas, alegatos y resolución, será oral y pública.

Llegado el día y hora para la audiencia, se abrirá el período de recepción de pruebas, el Tribunal por conducto de su sala correspondiente calificará las mismas, admitiendo las que estime pertinentes y desechando aquéllas que resulten notoriamente inconducentes o contrarias a la moral o al derecho o que no tengan relación con la litis.

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

La audiencia de admisión y recepción de pruebas es

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

Una vez que se han calificado y admitido las pruebas, se señalará el orden de su desahogo, siendo primero las del actor y después las del demandado en la forma y términos que el Tribunal estime oportuno, tomando en cuenta la naturaleza de las mismas y procurando la celeridad en el procedimiento.

Desahogadas las pruebas, se escucharán los alegatos de ambas partes y se dictarán los puntos resolutive del laudo.

Las audiencias estarán a cargo de los secretarios de audiencias de cada una de las Salas.

El Secretario General de Acuerdos del Tribunal o los Secretarios Generales Auxiliares de las Salas y Salas Auxiliares resolverán todas las cuestiones que en ellas se susciten.

Cuando alguna de las partes considere que ha surgido algún tipo de violación al procedimiento en la celebración de alguna audiencia, podrán solicitar dentro de las veinticuatro horas siguientes a la terminación de la audiencia, que las resoluciones sean revisadas por las Salas respectivas para

corregir las deficiencias de la misma.

A las audiencias podrá comparecer el trabajador por sí o por representantes acreditados mediante simple carta poder.

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

Es necesario señalar, que la ley burocrática pretende que en una sola audiencia se desahoguen tanto las pruebas de la parte actora como las de la demandada, pero por diversos motivos, el desahogo de las pruebas se llevó a cabo en varias audiencias, de tal cuando se desahoga la última prueba de las partes, o bien, las diligencias que para mejor proveer hubiesen solicitado los magistrados que integran cada una de las Salas.

#### 4.4.3 LAS PRUEBAS:

Debido a que la ley burocrática no cuenta con disposiciones aplicables al respecto, se aplicará supletoriamente la Ley Federal del Trabajo y demás fuentes de carácter supletorio.

Por lo tanto, las partes podrán disponer de todos los medios de prueba a que hace referencia la Ley Federal del

Trabajo y el Código de Procedimientos Civiles.

Estos medios probatorios son los siguientes:

- I. La confesional;
- II. La documental (pública o privada);
- III. La pericial;
- IV. La testimonial;
- V. La inspección;
- VI. La presuncional;
- VII. La instrumental de actuaciones; y
- VIII. Las fotografías y, en general, aquellos medios aportados por los descubrimientos de la ciencia.

Respecto de la prueba en contrario a la que hace referencia el artículo 136 de la ley burocrática, podemos señalar que de conformidad con el artículo 879 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria, la parte a la que se tenga por contestada la demanda en sentido afirmativo

sólo podrá ofrecer pruebas para demostrar:

- a) Que el actor no era trabajador o titular;
- b) Que no existió el cese, o
- c) Que no son ciertos los hechos de la demanda.

A este respecto la Suprema Corte ha establecido que aceptar otras pruebas que tiendan a acreditar situaciones diversas a las comentadas en el párrafo anterior, es tanto como pretender probar excepciones que no se hicieron valer en el momento procesal oportuno.

Otra prueba a la que con anterioridad ya nos referimos, es el acta administrativa que es de vital importancia en el proceso burocrático y la cual debe acompañar el titular de la dependencia burocrática a su demanda.

#### 4.4.4 LAS NOTIFICACIONES:

"Por notificación debe entenderse el acto material y formal, llevado a cabo por el órgano jurisdiccional del trabajo, que tiene por objeto comunicarle a determinada persona algún acuerdo, proveído o resolución para que produzca consecuencias jurídicas. Siendo la primera notificación en un jui-

cio, el acto procesal que tiende a darle cumplimiento a la garantía de audiencia que establece nuestra Constitución General". (73)

Del texto del artículo 142 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se desprende que hay dos formas para realizar las notificaciones:

1.- Las personales, y

2.- Las de estrados.

Las personales son aquéllas que se realizan directamente (de persona a persona) con el interesado, independientemente de que se encuentre o no, actuando el actuario de conformidad con lo establecido por el artículo 743 de la Ley Federal del Trabajo.

Las de estrados son aquéllas que se realizan mediante la publicación de la lista de los negocios que tuvieron algún movimiento que debe ser del conocimiento de las partes interesadas o de terceros.

Asimismo, el citado artículo 142 de la ley burocrática establece que la demanda, la citación para absolver posicio-

---

(73) BORRELL NAVARRO, Miguel. Ob. cit. p. 486.

nes, la declaratoria de caducidad, el laudo y los acuerdos con apercibimiento, se notificarán personalmente a las partes y las demás notificaciones se harán por estrados.

La ley burocrática no contiene otras disposiciones al respecto, por lo cual se aplicará supletoriamente la Ley Federal del Trabajo.

El artículo 741 de la citada Ley establece:

"Las notificaciones personales se harán en el domicilio señalado en autos, hasta en tanto no designe nueva casa o local para ello, y las que se realicen en estas condiciones, surtirán plenamente sus efectos".

Por lo que respecta a la forma de realizar la notificación, la Ley Federal del Trabajo establece en su artículo 743 que:

"La primera notificación personal se hará de conformidad con las normas siguientes:

I. El actuario se cerciorará de que la persona que deba ser notificada, habita, trabaja o tiene su domicilio en la casa o local, señalado en autos para hacer la notificación;

II. Si está presente el interesado o su representante, el actuario notificará la resolución, entregando copia de la misma; si se trata de persona moral, el actuario se asegurará de que la persona con quien entiende la diligencia es representante legal de aquélla.

III. Si no está presente el interesado o su representante, se le dejará citatorio para que lo espere al día siguiente, a una hora determinada;

IV. Si no obstante el citatorio, no está presente el interesado o su representante, la notificación se hará a cualquier persona que se encuentre en la casa o local, y si estuvieren éstos cerrados, se fijará una copia de la resolución en la puerta de entrada;

V. Si en la casa o local designado para hacer la notificación se negare el interesado, su representante o la persona con quien se entienda la diligencia, a recibir la notificación, ésta se hará por instructivo que se fijará en la puerta de la misma, adjuntando una copia de la resolución; y

VI. En el caso del artículo 712 de esta Ley, el actuario se cerciorará de que el local designado en autos, es aquel en que se prestan o se prestaron los servicios.

En todos los casos a que se refiere este artículo, el actuario asentará razón en autos, señalando con claridad los elementos de convicción en que se apoye".

Las notificaciones deberán hacerse en horas hábiles, con una anticipación de veinticuatro horas por lo menos, del día y hora en que deba efectuarse la diligencia, salvo disposición en contrario de la Ley, esto de conformidad con el artículo 748 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria.

El artículo 751 de la Ley Federal del Trabajo establece que: "la cédula de notificación deberá contener por lo menos:

- I. Lugar, día y hora en que se practique la notificación;
- II. El número de expediente;
- III. El nombre de las partes;
- IV. El nombre y domicilio de la persona o personas que deban ser notificadas; y
- V. Copia autorizada de la resolución que se anexará

a la cédula".

Las notificaciones que no se practiquen con apego a las normas citadas, serán nulas; esta nulidad solamente se tramitará a petición de la parte afectada.

#### 4.4.5 LA PRESCRIPCION Y LOS TERMINOS:

La prescripción se encuentra regulada en los artículos 112 a 117 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El artículo 112 de la citada Ley establece:

"Las acciones que nazcan de esta Ley, del nombramiento otorgado en favor de los trabajadores y de los acuerdos que fijen las condiciones generales de trabajo, prescribirán en un año, con excepción de los casos previstos en los artículos siguientes:"

"Artículo 113. Prescriben:

I. En un mes:

- a) Las acciones para pedir la nulidad de un nombramiento, y

- b) Las acciones de los trabajadores para ejercitar el derecho a ocupar la plaza que hayan dejado por accidente o por enfermedad, contado el plazo a partir de la fecha en que estén en aptitud de volver al trabajo.

II. En cuatro meses:

- a) En caso de despido o suspensión injustificados, las acciones para exigir la reinstalación en su trabajo o la indemnización que la Ley concede, contados a partir del momento en que sea notificado el trabajador, del despido o suspensión;
- b) En supresión de plazas, las acciones para que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o la indemnización de Ley, y
- c) La facultad de los funcionarios para suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores, contado el término desde que sean conocidas las causas".

"Artículo 114. Prescriben en dos años:

- I. Las acciones de los trabajadores para reclamar indemnizaciones por incapacidad provenientes de riesgos

profesionales realizados;

II. Las acciones de las personas que dependieron económicamente de los trabajadores muertos con motivo de un riesgo profesional realizado, para reclamar la indemnización correspondiente, y

III. Las acciones para ejecutar las resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Los plazos para deducir las acciones a que se refieren las fracciones anteriores, correrán respectivamente, desde el momento en que se determine la naturaleza de la incapacidad o de la enfermedad contraída, desde la fecha de la muerte del trabajador o desde que sea ejecutable la resolución dictada por el Tribunal.

Las fracciones I y II de este artículo sólo son aplicables a personas excluidas de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado".

De conformidad con el artículo 115 de la ley burocrática la prescripción no puede comenzar a correr:

I. Contra los incapacitados mentales, sino cuando se

haya discernido su tutela conforme a la Ley;

II. Contra los trabajadores incorporados al Servicio Militar en tiempo de guerra y que por alguno de los conceptos contenidos en esta Ley, se hayan hechos acreedores a indemnización, y

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

Existen dos causas en que la prescripción se interrumpe:

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

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

El cómputo de los plazos en la prescripción, se lleva a cabo de la siguiente manera:

Los meses se regularán por el número de días que les correspondan; el primer día se contará completo y cuando sea

inhábil el último, no se tendrá por completa la prescripción, sino cumplido el primer día hábil siguiente.

Los términos son los plazos dentro de los cuales deben cumplirse cada uno de los actos procesales.

El señalamiento de los términos para el ejercicio de los actos procesales constituye una garantía dentro del proceso, que tiende a evitar que tanto las partes como el Tribunal ejecuten actos procesales a su arbitrio.

Los términos correrán a partir del día hábil siguiente a aquel en que se haga el emplazamiento, citación o notificación, y se contará en ellos el día del vencimiento.

#### 4.4.6 LOS INCIDENTES Y LA CADUCIDAD:

Los incidentes son aquellas cuestiones que aparecen en el juicio y por su propia naturaleza requieren de soluciones inmediatas para que no sean un estorbo durante el desarrollo del procedimiento.

El artículo 141 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala:

"Los incidentes que se susciten con motivo de la per-

sonalidad de las partes o de sus representantes, de la competencia del Tribunal, del interés de tercero, de la nulidad de actuaciones u otros motivos, serán resueltos de plano".

El Tribunal antes de dictar resolución sobre los incidentes escuchará a la parte contraria para salvaguardar la garantía de audiencia, aunque ésta se efectúe mediante el desahogo de una vista.

La caducidad es la pérdida de derechos por la inacción dentro de un término señalado por la Ley, solamente es aplicable para el caso de que después de ejercitada la acción, ésta se abandone.

El artículo 140 de la ley burocrática, respecto de la caducidad establece:

"Se tendrá por desistida de la acción y de la demanda intentada, a toda persona que no haga promoción alguna en el término de tres meses, siempre que esa promoción sea necesaria para la continuación del procedimiento.

El Tribunal de oficio o a petición de parte, una vez transcurrido este término, declarará la caducidad.

No operará la caducidad, aún cuando el término trans-

curra, por el desahogo de diligencias que deban practicarse fuera del local del Tribunal o por estar pendientes de recibirse informes o copias certificadas que hayan sido solicitadas".

#### 4.4.7 LOS MEDIOS DE APREMIO:

Los artículos 148 y 149 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al respecto establecen, que el Tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones, podrá imponer multas hasta de mil pesos, y que dichas multas se harán efectivas por la Tesorería General de la Federación, para lo cual el Tribunal girará el oficio correspondiente.

La Tesorería informará al Tribunal de haber hecho efectiva la multa, señalando los datos relativos que acrediten su cobro.

Como se puede observar, la imposición de multas hasta por mil pesos, resulta en la actualidad ridícula e inoperante, consideramos que se debería actualizar el monto de la multa para hacer efectivo el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal, así como también, se deberían contemplar otras formas; como pudiera ser en un momento dado, la destitución del funcionario que no acatara las resoluciones del Tribunal.

#### 4.4.8 LOS ALEGATOS:

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

La ley burocrática establece que se expresarán los alegatos al término de las pruebas, sin señalar forma especial, pero debemos considerar, por el momento en que se pueden expresar, que éstos serán orales, ya que no es posible llevar previamente preparado un escrito sobre pruebas que aún no se desahogan.

La Ley Federal del Trabajo de 1931, concedía a las partes un término de cuarenta y ocho horas para alegar, disposición que ya desapareció.

En virtud de que no existe disposición expresa, se puede solicitar que los alegatos que se expresen en forma oral se incluyan en el acta de la audiencia.

Con la expresión de los alegatos, si los hay, se concluye el trámite del negocio para poder dictarse el laudo correspondiente, salvo que 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.

#### 4.4.9 EL LAUDO Y SU EJECUCION:

El Maestro Trueba Urbina, define al laudo como "la resolución ipso iure pronunciada por las Juntas de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje en el proceso que decide definitivamente el fondo de los conflictos de trabajo...".

(74)

El artículo 137 de la ley burocrática dispone:

"El Tribunal apreciará en conciencia las pruebas que se le presenten, sin sujetarse a reglas fijas para su estimación, y resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo expresar en su laudo las consideraciones en que funde su decisión".

Toda vez que el Tribunal apreciará las pruebas que se le presenten en conciencia, no tiene obligación de sujetarse a reglas específicas para valorarlas, sino que su única responsabilidad al respecto consiste en llevar a cabo un

---

(74) TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Sexta edición. Ob. cit. p. 392.

análisis pormenorizado de todas y cada una de ellas, así como expresar las razones que se tomen en cuenta para concederles o negarles valor probatorio en relación a determinados hechos, sin que se alteren éstos.

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

Los laudos deben ser claros, precisos y congruentes con la demanda y su contestación, debiendo señalar las consideraciones en que fundan su decisión.

Si existe condena en cantidad líquida, deberá señalarse en el laudo cual es el salario que sirvió de base.

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

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

II. El señalamiento de los hechos controvertidos;

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

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

V. Los puntos resolutivos.

Los laudos, dictados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, no admiten ninguna clase de recurso ordinario; sólo procede en contra de ellos el juicio de amparo.

El amparo procedente es el directo, que se ejercitará ante la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el caso de que el laudo resulte impugnado, su ejecución se realizará hasta que sea resuelto el amparo.

Respecto de la ejecución del laudo, el artículo 150 de la ley burocrática establece:

"El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene

la obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos y, a ese efecto, dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes".

No obstante lo anterior, el artículo 151 de la misma Ley, de manera restrictiva establece que cuando se pida la ejecución de un laudo, se despachará auto de ejecución y comisionará a un actuario para que, asociado de la parte que obtuvo, se constituya en el domicilio de la demandada y la requiera para que cumpla con la resolución, apercibiéndola que, de no hacerlo, se procederá conforme a lo dispuesto en el capítulo anterior; siendo que dicho capítulo como única medida de apremio contempla, que "el Tribunal para hacer cumplir sus determinaciones podrá imponer multas hasta de mil pesos".

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

Como ya señalamos anteriormente, es pertinente que

dichas multas se actualicen, así como también se deberían contemplar otras formas; como pudiera ser la destitución del funcionario que no acatará las resoluciones del Tribunal.

#### 4.5 IRREGULARIDADES Y DEFICIENCIAS DEL PROCEDIMIENTO PARA RESOLVER LAS CONTROVERSIAS RELATIVAS A LA TERMINACION DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE:

En el procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, no existe una etapa que procure conciliar a las partes en conflicto, tal y como acontece en la Ley Federal del Trabajo, en la que sí existe una etapa de conciliación en la que en muchas ocasiones, las partes en conflicto llegan a un acuerdo que pone fin a la controversia, y de esta manera se reduce en gran número la carga de trabajo para las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

El artículo 127 bis de la ley burocrática, en su fracción II establece: "dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda se correrá traslado de la misma al demandado...".

El término de tres días que se establece para correr traslado de la demanda, generalmente no es cumplido por el Tribunal, ya que en la práctica podemos observar que una vez

que el Tribunal recibe la demanda éste requiere cuando menos de quince días para correr traslado de la misma al demandado.

La fracción III del citado artículo, señala que el Tribunal dentro de los quince días siguientes de haber recibido la contestación de la demanda, citará a las partes a la celebración de una audiencia de pruebas, alegatos y resolución.

Es pertinente señalar que esta audiencia en la mayoría de las ocasiones no se lleva a cabo dentro de los quince días que establece la Ley, así como también, frecuentemente, se requiere de más de una audiencia para desahogar las pruebas ofrecidas por las partes y en algunas ocasiones, el Tribunal solicita la práctica de otras diligencias para mejor proveer, dando como resultado que el juicio se alargue, y que se tenga que señalar nuevamente fecha de audiencia para el desahogo de las pruebas restantes.

En la práctica se observa que esta audiencia que debería tener verificativo dentro de los quince días siguientes a la contestación de la demanda, se lleva a cabo cuando menos dentro de los dos meses siguientes, así como también, cuando se requiera desahogar otras pruebas que hubiesen ofrecido las partes o que el Tribunal solicite otras diligencias para mejor proveer.

Respecto a los laudos, la fracción III que se comenta, en sus líneas finales establece: que los laudos se dictarán dentro de los quince días siguientes en que se desahoguen las diligencias para mejor proveer que hubiese solicitado el Tribunal. Sin embargo, en la práctica estos quince días se convierten casi en un año, y en ocasiones, en más de un año.

En cuanto a los medios de apremio, el artículo 148 de la ley burocrática señala: "El Tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones, podrá imponer multas hasta de mil pesos". En la actualidad, un nuevo peso.

Consideramos que la multa a que hace referencia el artículo 148 de la ley burocrática es totalmente ineficiente, ya que en la actualidad qué presión puede ejercer la imposición de una multa de un nuevo peso.

#### 4.6 UNA POSIBLE SOLUCION:

A continuación señalaremos algunas posibles soluciones para tratar de mejorar y agilizar el procedimiento burocrático. Es pertinente hacer mención que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, debe ser revisada en su totalidad, ya que, actualmente, esta Ley tiene muchas lagunas, es confusa y no regula en su totalidad las relaciones entre el Estado y sus trabajadores.

Una medida que sería de gran importancia implementar en el procedimiento que se sigue ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para resolver las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores al servicio del Estado, sería la de incluir dentro del procedimiento una etapa conciliatoria, tal y como acontece en la Ley Federal del Trabajo, ya que de esta manera muchos de los conflictos que se sometan al Tribunal podrían ser resueltos en esta etapa de conciliación, logrando con ello una disminución considerable de la carga de trabajo, así como una pronta resolución de los conflictos.

Otra medida que agilizaría la pronta resolución de los conflictos, sería la de aumentar el número del personal jurídico y administrativo que integran las Salas del Tribunal, ya que éste es muy reducido y la carga de trabajo es enorme.

Si se contara con más personal, se podrían celebrar más audiencias diariamente, se acordarían un mayor número de promociones, las notificaciones personales se llevarían a cabo más rápidamente y se podrían emitir los laudos en un lapso más corto.

Otra medida que consideramos de suma importancia, es la de reformar el artículo 148 de la ley burocrática, ya que la imposición de una multa de mil pesos, actualmente un nuevo

peso, es totalmente ineficiente para hacer cumplir sus determinaciones.

Creemos que es necesario que esta multa sea actualizada y que se fije en base a un número determinado de salarios mínimos, ya que con ello se evitará que en lo futuro esta multa volviera a ser ineficaz. Así como también para el caso de que, no obstante, la imposición de esta multa, la determinación del Tribunal no fuere cumplida, se contemplaran otras medidas, como pudiese ser la destitución del funcionario responsable de la unidad burocrática de que se trate.

## C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- La situación laboral de los servidores públicos hasta antes de 1938 era verdaderamente incierta, ya que a pesar de que el artículo 123 constitucional les reconocía sus derechos, la Ley Federal del Trabajo los excluía, quedando totalmente desamparados. Fue hasta 1938 cuando se promulgó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual estableció una nueva jurisdicción laboral a cargo de las Juntas Arbitrales y del Tribunal de Arbitraje, donde les fueron ratificando sus derechos.

SEGUNDA.- La legislación burocrática mexicana omite una definición de cese, estableciendo únicamente las causales por las cuales un trabajador podrá ser cesado sin responsabilidad para los titulares de las dependencias. Podemos afirmar que es el acto por el cual se dan por terminados los efectos del nombramiento de un servidor público, sin ninguna responsabilidad para el titular.

TERCERA.- El artículo 123 constitucional en su Apartado "B", fracción IX establece que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, previo el procedimiento legal. Lo anterior consagra la garantía de la estabilidad o inamovilidad en el empleo de los servidores públicos de base.

CUARTA.- El artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala las causales de terminación de la relación jurídica laboral, que hablando en los términos del Apartado "A" del artículo 123 constitucional, constituirían causales de terminación y de despido de la relación de trabajo. Dicha disposición establece cuales son las causales que no requieren el levantamiento del acta administrativa para dar por terminados los efectos del nombramiento, así como las que requieren de dicha acta y de la autorización del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

QUINTA.- El artículo 46 de la ley burocrática establece en sus cuatro primeras fracciones, las causas que no requieren del levantamiento del acta administrativa, ni de la autorización del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para dar por terminados los efectos del nombramiento de los trabajadores de base al servicio del Estado. Dichas causales son las siguientes: la renuncia, el abandono de empleo, el abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas, la conclusión del término o de la obra, la muerte del trabajador y la incapacidad permanente del trabajador.

SEXTA.- La fracción V del artículo 46 de la ley burocrática, especifica los casos en los que se requiere del levantamiento del acta administrativa y de la autorización

del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para dar por terminados los efectos del nombramiento de los trabajadores de base al servicio del Estado, sin responsabilidad para el titular de la dependencia.

SEPTIMA.- El procedimiento para el levantamiento del acta administrativa se encuentra fundamentado en el artículo 46 bis de la ley burocrática, el cual establece que el jefe superior de la oficina procederá al levantamiento del acta administrativa donde intervendrán: el trabajador afectado, el representante sindical, los testigos de cargo y descargo. El acta deberá ser firmada por los que en ella intervengan, así como por dos testigos de asistencia, en ese mismo acto deberá entregarse una copia al trabajador y otra al representante sindical.

OCTAVA.- El procedimiento a seguir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para resolver las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores de base al servicio del Estado se encuentra reglamentado en el artículo 127 bis de la ley burocrática.

NOVENA.- Las irregularidades y deficiencias que se observan en el procedimiento para resolver las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de

los trabajadores, se manifiestan en el sentido de que: no existe una etapa de conciliación en donde las partes podrían llegar a un acuerdo que pondría fin a la controversia, en la práctica no se cumple el término de tres días para correr traslado de la demanda, tampoco se observa el término de quince días para la celebración de la audiencia de pruebas, alegatos y resolución, una vez que el Tribunal haya recibido la contestación de la demanda, así como tampoco el Tribunal cumple con el término de quince días para dictar el laudo una vez desahogadas las diligencias.

DECIMA.- Una disposición que consideramos a todas luces obsoleta, es aquella referente a los medios de apremio, ya que el artículo 148 de la ley burocrática establece que el Tribunal para hacer cumplir sus determinaciones podrá imponer multas hasta de mil pesos, en la actualidad un nuevo peso, lo que resulta totalmente ineficiente, en virtud de que en el presente, qué presión puede ejercer la imposición de una multa por tan ridícula cantidad.

DECIMAPRIMERA.- Consideramos que una medida que podría implementarse en el procedimiento seguido ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sería la de incluir una etapa conciliatoria, tal y como acontece en la Ley Federal del Trabajo, de esta manera muchos de los conflictos que se sometían ante el Tribunal, podrían ser resueltos en esta

etapa, logrando con ello una disminución considerable de la carga de trabajo, así como una pronta resolución de los conflictos.

DECIMASEGUNDA.- Otra medida que agilizaría la pronta resolución de los conflictos, sería el aumento de personal jurídico y administrativo que integran las Salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que con ello se celebrarían diariamente un número mayor de audiencias, se acordarían más promociones, las notificaciones personales se efectuarían más rápidamente y se podrían emitir los laudos en un lapso de tiempo más corto.

DECIMATERCERA.- Resulta indispensable la reforma al artículo 148 de la ley burocrática, en el sentido de que se aumente el monto de la multa que actualmente establece, para hacer cumplir las resoluciones del Tribunal. Creemos que es necesario que dicha multa sea actualizada en base a un número determinado de salarios mínimos, para evitar que en un futuro volviera a ser ineficaz, incluso podría establecerse que ante el reiterado incumplimiento de las resoluciones del Tribunal, podría llegarse a contemplar la destitución del funcionario responsable.

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

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Cuarta edición. Editorial Porrúa México, 1981.
- 2.- BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo Tercera edición. Editorial Sista. México, 1992.
- 3.- CABANELLAS, Guillermo. Contrato de Trabajo. Vol. I. Bibliográfica Omeba. Editores-Libreros. Buenos Aires, Argentina, 1963.
- 4.- CABANELLAS, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral. T. II. Editorial Bibliográfica Omeba. Buenos Aires, Argentina, 1949.
- 5.- CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático Segunda edición. Editorial Pac. México, 1991.
- 6.- CAVAZOS FLORES, Baltasar. Causales de Despido. Editorial Trillas. México, 1983.
- 7.- DAVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa. México, 1988.
- 8.- DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Tercera edición. Editorial Porrúa. México, 1990.

- 9.- DAVALOS, José. Tópicos Laborales. Editorial Porrúa. México, 1992.
- 10.- DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. T. I. Octava edición. Editorial Porrúa. México, 1991.
- 11.- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. Décimosegunda edición. Editorial Porrúa. México, 1990.
- 12.- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésimoseptima edición. Editorial Porrúa. México, 1988.
- 13.- GONZALEZ CHERRY, Guillermo. Derecho del Trabajo. Segunda edición. Editorial Ariel. Barcelona, España, 1967.
- 14.- GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Décimoseptima edición. Editorial Porrúa. México, 1990.
- 15.- RUSSOMANO, Mozart Víctor. El Empleado y el Empleador. Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1982. .
- 16.- SANCHEZ ALVARADO, Alfredo. Instituciones de Derecho del Trabajo. T. I. Vol. I. México, 1967.
- 17.- SIDAURI, Alberto. Teoría General de las Obligaciones en el Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa. México, 1945.
- 18.- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Editorial Porrúa. México, 1972.

- 19.- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Segunda edición. Editorial Porrúa. México, 1973.
- 20.- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Sexta edición. Editorial Porrúa. México, 1982.
- 21.- TRUEBA URBINA, Alberto. Tratado Teórico-Práctico de Derecho Procesal del Trabajo. Editorial Porrúa. México, 1965.

#### L E G I S L A C I O N

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Treceava edición. Editorial Delma, México, 1993.
- 2.- LEGISLACION BUROCRATICA FEDERAL. Compilada por Herrán Salvatti Mariano y Quintana Roldán Carlos. Editorial Porrúa. México, 1986.
- 3.- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. Comentada por Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge. Vigésimoprimera edición. Editorial Porrúa. México, 1986.
- 4.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Comentada por Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge. Sexagésimoquinta edición.

ción. Editorial Porrúa. México, 1991.

- 5.- ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION. Ediciones Andrade. México, 1960.

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

- 1.- CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Vigésimoprimer edición. Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina, 1981.
- 2.- DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Décimnoven edición. Editorial Porrúa. México, 1993.
- 3.- OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta. Argentina, 1978.
- 4.- Diccionario Jurídico Mexicano. Sexta edición. Editorial Porrúa. México, 1993.