

89
2ej.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



**EL CESE DE LOS TRABAJADORES AL
SERVICIO DEL ESTADO**

T E S I S

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

ARISTEO BAUTISTA RUIZ.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CIUDAD UNIVERSITARIA 1994



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E .

Muy distinguido Señor Director:

El compañero (a): BAUTISTA RUIZ ARISTEO
inscrito en el Seminario de Derecho del Trabajo y de
la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su Tesis
Profesional intitulada: "EL CESE DE LOS TRABAJADORES AL
SERVICIO DEL ESTADO".

bajo mi dirección, para obtener el grado de Licencia-
do en Derecho.

Considero que el estudio mencionado, cumple con los -
requisitos reglamentarios y académicos necesarios pa-
ra ser sometido a Examen Profesional, suplico a usted
se sirva ordenar la relación de los trámites tendien-
tes a la celebración de dicho Examen.

Atentamente,
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, a 28 de SEPTIEMBRE de 1994.

DR. HILSO ITALO MORALES SALDANA
Director del Seminario
DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

DEDICATORIAS

A mis padres, **ARISTEO Y ELISA** a quienes debo lo que soy, y que con sus esfuerzos y sacrificios, alentaron y forjaron en mí la honradez, el trabajo y la constante superación.

MI ETERNA GRATITUD POR ELLO.

AL LIC. FRANCISCO JAVIER ZENTENO BARRIOS por el apoyo y participación que ha tenido en mi formación profesional.

IN MEMORIAM

A **INES MORALES LEYVA**, mi abuela de quien recuerdo su cariño y distinción hacia mí.

AGRADECIMIENTOS

A la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, benereo de cuitura y sabiduría, la que me permitió escalar las gradas del conocimiento.

AI DR. ROLANDO PENAGOS ARRECIS, por su apoyo, ayuda, sabias indicaciones y cuya atinada dirección hizo posible este trabajo.

Con reconocimiento a los Licenciados MANUEL Z. PENAGOS ROMAN Y FRANCISCO ALVAREZ RUIZ, por su activa participación en mi formación profesional.

Fraternalmente a MIGUEL ANGEL Y JAIME ORTEGA RIOS, fieles practicantes de la filosofía moral.

INDICE

INTRODUCCION	1
I.- MARCO CONCEPTUAL.....	1
A) Derecho del Trabajo	2
B) Derecho del Trabajo Burocrático.....	6
C) Trabajador.....	8
D) Trabajador al Servicio del Estado	10
E) Patrón.....	15
F) El Estado Patrón	17
G) El Cese	18
II.- ANTECEDENTES DEL DERECHO BUROCRATICO	25
A) Creación del Artículo 123 Constitucional	26
B) El Estatuto Jurídico.....	39
C) Creación del Apartado B del artículo 123 Constitución.....	44
D) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	46
III.- RELACION LABORAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO	49
A) Contrato de Trabajo	50
B) Relación de Trabajo	52
C) Nombramiento	56

IV.- NORMAS JURIDICAS APLICABLES A LOS TRABAJADORES BUROCRATICOS.....62

A) Artículo 123 Constitucional, Apartado "B"63

B) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado65

C) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos69

D) Condiciones Generales de Trabajo77

E) Reglamento Interior81

V.- PROCEDIMIENTO DE CESE PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO83

A) Causas de Cese84

B) Cese inmediato89

C) Cese previo procedimiento administrativo96

D) Procedimiento Administrativo ante la Contraloría Interna105

CONCLUSIONES118

BIBLIOGRAFIA.....121

INTRODUCCION

El Derecho Burocrático ha tomado especial importancia dentro de la estructura del Derecho Mexicano debido a que el número de trabajadores al servicio del Estado, en sus diversos niveles, federación, estados y municipios constituyen en la actualidad un contingente sumamente importante, por lo mismo, estudiar sus relaciones laborales adquiere prioridad en la investigación y en la elaboración de teorías que coadyuven a entender mejor la situación de estos servidores públicos.

En efecto el Estado constituye una amplia y compleja forma de organización y sus fines, revisten gran trascendencia, por ello resulta indiscutible la importancia de las normas jurídicas que regulan entre otros aspectos la incorporación, prestación del servicio, responsabilidad y estabilidad de los empleados que le prestan sus servicios, ya que si bien es cierto que el derecho no es un instrumento que por si mismo conforme y transforme la realidad, también lo es que su fuerza contribuye de manera innegable a tales propósitos, sobre todo en la medida en que las normas se sustentan en la realidad sociopolítica y económica y, fundamentalmente en las necesidades de la colectividad.

Ahora bien, aún cuando es posible advertir la existencia de normas tendientes a regular la función pública desde la época colonial, no es sino hasta el 5 de

diciembre de 1960, al crearse el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, cuando los empleados públicos adquieren el reconocimiento a sus derechos laborales, estableciéndose así las bases del Derecho Laboral Burocrático como una rama autónoma, con características propias, que sin embargo y a más de 30 años de tal acontecimiento, en la actualidad existe gran desconocimiento sobre esta rama particular del derecho.

Por ello es que nos adentramos al estudio y análisis de la forma y características con que se establece la relación laboral entre el Estado y sus empleados y específicamente por cuanto hace a su terminación, estableciendo para ello el marco conceptual sobre el cual se fijan las bases de tal vinculación, así como las normas aplicables al caso particular, así también la instauración del procedimiento requerido para dar por terminada la relación laboral que se establece en el ámbito laboral burocrático al igual que sus implicaciones jurídicas.

CAPITULO I

EL CESE DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

A) DERECHO DEL TRABAJO.

B) DERECHO DEL TRABAJO BUROCRÁTICO.

C) TRABAJADOR.

D) TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO.

a).- Trabajador de base

b).- Trabajador de confianza.

E) EL PATRÓN.

F) EL ESTADO COMO PATRÓN.

G) EL CESE.

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL

A) DERECHO DEL TRABAJO.

Los orígenes del Derecho Laboral, pensamos se encuentran en la llamada época antigua, puesto que ya en las sociedades de ese entonces existían normas que en cierta forma regulaban las relaciones de trabajo, pudiéndose citar esencialmente la "locatio conductio operarum", considerado como un contrato consensual en el cual una persona (locador), se obligaba a prestar sus servicios a otra (conductor), mediante una retribución.

Sin embargo y aún cuando no existe paralelismo en cuanto a la presencia y desarrollo del Derecho del Trabajo en el devenir de la historia, podemos afirmar que este muestra puntos de partida en forma concreta, principalmente en el auge de la industrialización de Inglaterra y Francia, como países predecesores seguidos por Alemania y Bélgica y más tarde por España.

Así pues, y ante la incontrolable transformación de las comunidades, el Derecho del Trabajo como el medio protector de los derechos laborales ha tenido que responder y adecuarse a los efectos derivados de dicha transformación, adquiriendo así un eminente carácter expansivo que día con día le permite regular mayores ámbitos de las relaciones laborales.

En nuestro país, el Derecho del Trabajo como parte integral del Derecho Positivo, se establece a partir de 1917 en nuestra Carta Magna emanada del Congreso Constituyente de Querétaro, como digno corolario de la Revolución Mexicana. El artículo 123 con sus leyes reglamentarias constituye la base de nuestro Derecho del Trabajo.

En ese contexto y siendo común que en cualquier campo del derecho encontremos conceptos específicos y particulares, sobre los cuales se establece la construcción idiomática que le ha de servir de fundamento, y con la finalidad de delimitar el alcance de los conceptos de derecho que configuran el punto de partida de nuestra investigación, procederemos a desarrollar nuestro primer capítulo, con el objeto de lograr una mayor claridad en el empleo de los mismos así como un mejor entendimiento de nuestro tema en estudio.

Para ello desarrollamos algunas definiciones que hemos encontrado, sin que esto signifique ignorar las más elaboradas cuyo estudio y análisis podrá ocuparnos en otra ocasión por no ser este precisamente el tema central del presente trabajo. De igual forma, nos resulta imprescindible considerar algunos aspectos de derecho positivo de nuestro país.

La doctrina jurídico-mexicana es muy rica en definiciones en cuanto a Derecho Laboral.

Sin embargo, debemos observar que en reiteradas ocasiones encontramos cierta discrepancia entre las diversas definiciones que sobre el Derecho del Trabajo se han establecido.

Ya en alguna ocasión, autores como Radbruch consideraron al Derecho del Trabajo como un derecho protector y regulador de los derechos laborales, existiendo al respecto diversos juristas que lo conciben fundamentalmente como reivindicador de la clase trabajadora. Sus definiciones en el fondo, nos expresan su grado de ubicación en la concepción de derechos de la clase trabajadora.

En la actualidad son múltiples y diversas las definiciones que la doctrina ha formulado respecto al Derecho del Trabajo, ya que estas pueden atender a los sujetos, al objeto, a los fines o a la propia relación laboral, así como a su implicación en la sociedad. Según la época, el país y su sistema jurídico, ya en diversas ocasiones se le ha denominado: Derecho Industrial, Derecho Social, Derecho de Clase o Derecho del Trabajo, entre otras, siendo esta última denominación la que consideramos más apropiada para definir nuestra disciplina en estudio.

Al respecto, el eminente jurista Mario de la Cueva, decía que el Derecho del Trabajo es la "norma que se propone realizar la justicia social en el equilibrio de las relaciones entre el trabajador y el capital". (1)

(1). DE LA CUEVA, Mario. Nuevo Derecho del Trabajo. Segunda Edición. tomo: I. Ed. Porrúa. México 1974. p. 135.

Naturalmente que para entender en toda su extensión este concepto se hace preciso conocer con exactitud, qué es la justicia social y la fórmula para obtener el citado equilibrio entre los factores de la producción el que a veces es precario por la concurrencia de intereses antagónicos.

El Dr. Alberto Trueba Urbina, define al Derecho del Trabajo como el "conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales, para la realización de su destino histórico". (2)

Sin embargo, algunos autores sostienen que con base en el texto constitucional del artículo 123 en el cual se otorgan derechos y obligaciones a los trabajadores y patrones, nuestro Derecho del Trabajo resulta únicamente regulador de las relaciones jurídicas establecidas entre tales clases.

Así lo entiende J. Jesús Castorena al definir el Derecho del Trabajo como el "conjunto de normas que rigen las relaciones de los asalariados con el patrono con los terceros o con ellos entre si, siempre que la condición de asalariado sea la que se tome en cuenta para dictar esas reglas". (3)

(2) . TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Sexta Edición, Ed. Porrúa. México 198 1. p. 153.

(3) CASTORENA, Jesús. Tratado del Derecho Obrero, Ed. Jaris México 1999 p. 17.

Por su parte, el Dr. Miguel Borrell lo define como "la ciencia social y pública sistematizada y dinámica, porque sus sujetos y objetos pertenecen al campo de las relaciones individuales y colectivas entre los hombres, constituidas por principios, normas e instituciones reglamentarias y convencionales en relación con el trabajo, el trabajador y el patrón". (4)

Al respecto, cabe mencionar que aún cuando en nuestra legislación laboral no encontramos en ningún caso, alguna definición sobre Derecho del Trabajo; resulta oportuno aclarar, que nuestra Ley Federal del Trabajo vigente, únicamente regula la prestación del servicio en forma subordinada, esto es, el que se presta en favor de una persona ya sea física o moral, adecuándose a las necesidades de esta y mediante el pago de un salario.

En ese contexto podemos considerar al Derecho del Trabajo como el conjunto de principios y normas legales, sustantivas y adjetivas, destinadas a regular:

- a) Los actos, obligaciones y derechos, al igual que las relaciones y los conflictos obrero patronales;

- b) Los órganos de clase, así como obreros y patronales.- sus características, requisitos y personalidad;

(4) . BORRELL, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho del Trabajo, Ed. Sista 1992 p. 4

c) Los órganos jurisdiccionales y las dependencias administrativas del trabajo.

B) DERECHO DEL TRABAJO BUROCRÁTICO.

En nuestro país, el Derecho del Trabajo, atendiendo a su carácter expansivo ha ido abarcando más modalidades de la prestación de servicios, razón por la cual resultó necesaria su división en dos grandes apartados; el primero correspondiente al apartado "A" del artículo 123 Constitucional el cual regula de una manera general todo contrato de trabajo y un segundo, relativo al apartado "B" del mismo precepto legal, en el cual, se norman las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y algunos Organismos Descentralizados, con sus trabajadores.

En efecto, no es sino hasta el 5 de diciembre de 1960, que se elevan a rango constitucional los derechos otorgados a los empleados públicos, con la creación del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

En ese orden de ideas y considerando que nuestro tema de estudio en la presente investigación, cae dentro del ámbito jurídico del apartado "B" del precepto legal en cita, denominado comúnmente Derecho de Trabajo Burocrático, estableceremos algunos conceptos al respecto.

Aún cuando el Derecho del Trabajo Burocrático es considerado actualmente como una rama autónoma del Derecho con características propias, en realidad existe gran desconocimiento sobre esta rama particular del Derecho Laboral, no encontrando en la doctrina ninguna definición al respecto, sin embargo desarrollaremos algunos aspectos.

La administración pública desde sus orígenes, para lograr la finalidad que persigue ha tenido que emplear medios para satisfacer su interés comunitario, como lo constituyen los empleados que laboran en dicha administración, denominados actualmente Burócratas.

La palabra Burocracia, proviene del francés "bureaucratie". La etimología de la voz se integra del francés bureau que significa oficina y del helenismo "cratos" correspondiente a poder, término que engloba las diversas formas de organización administrativa, a través de las cuales las decisiones de un sistema político se convierten en acción.

En ese orden de ideas, consideramos al Derecho del Trabajo Burocrático, como el conjunto de normas, principios e instituciones que tienen por objeto regular, proteger y dignificar los derechos de los trabajadores que se encuentran vinculados por una relación laboral con los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y algunos Organismos Descentralizados.

C) TRABAJADOR

Comúnmente se han dado diversas denominaciones al sujeto primordial de la relación de trabajo, ya en algunas ocasiones se le ha llamado: obrero, empleado, asalariado o trabajador, entre otros, sin embargo, consideramos que esta última resulta la más apropiada para denominar al prestador de la actividad laboral.

Así pues, la Ley laboral anterior en su artículo 3o., definió al trabajador como toda persona que presta a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un contrato de trabajo.

Por su parte, la Ley vigente, con una mayor técnica jurídica lo define como la persona física que presta a otra física o moral un trabajo personal subordinado.

De la definición anterior, emanada de nuestra actual legislación laboral, analizaremos algunos aspectos que de la misma se desprenden.

- 1) Al establecerse en tal definición que debe ser una persona física la que desarrolle el trabajo, claramente se excluye a las personas morales o corporativas, como lo son los propios sindicatos.

2) Por lo que respecta a que dicha actividad debe prestarse a otra física o moral consideramos que resulta innecesario se establezca el carácter de la persona que recibe el trabajo, puesto que en nuestro derecho solo existen esas dos categorías de personas y por ende a toda persona corresponde alguna de ellas.

3) Ahora bien, al establecerse en el texto en estudio que el servicio deberá prestarse en forma personal, nos resulta lógica dicha determinación ya que no sólo lo exige así nuestra legislación sino también la doctrina tanto nacional como extranjera, puesto que si el trabajo es prestado por un tercero, nos encontraríamos frente a una figura de intermediación.

4) Finalmente nos referimos al aspecto "subordinación" el cual se traduce en la idea de que el individuo realice su trabajo adaptándolo a los fines de la empresa, por consiguiente, se puede configurar la relación laboral sin necesidad de que exista fijación a un horario, tal y como lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otra parte, nos resulta oportuno señalar que con acierto en nuestra ley vigente no se establece diferencia de la actividad desarrollada por un trabajador para su clasificación, al agregarse al texto en mención, que para los efectos del

precepto se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual y material, independientemente del grado de preparación técnica requerido para cada profesión u oficio.

D) TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO.

"Trabajador al servicio del Estado, es toda persona que presta al Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un servicio material, intelectual o de ambos géneros en virtud del nombramiento que le fue expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

Al respecto, la actual Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lo define en su artículo 3o., como: "Toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

Comúnmente, el término Trabajador al Servicio del Estado es usado también con las expresiones: burócrata, trabajador federal, servidor público y empleado público, entre otras, al efecto citaremos las definiciones que en las legislaciones anteriores se han dado al respecto.

El estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión en sus dos ediciones (1938 y 1941) lo define de la siguiente manera:

Con base en el texto anterior, algunos autores como el Dr. Miguel Borrell, consideran que la relación laboran en el ámbito del apartado "B" del artículo 123 Constitucional no es presumible, puesto que no es aplicable en forma supletoria el artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo, el cual dispone: "Se presume la existencia del contrato de trabajo y de la relación laboral entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe".

No obstante lo anterior, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Órgano competente para resolver conflictos entre los titulares de las dependencias gubernamentales y sus empleados ha sustentado el siguiente criterio:

"NOMBRAMIENTO, CARENIA DE. Es una deficiencia administrativa que corre a cargo de los titulares y su falta no puede destruir la relación jurídica de trabajo establecida por otros medios de prueba. (Laudo: Exp. n. 39-952 Miguel Ángel Romero y Arcadio Gamboa vs. Srio. de Educación Pública)" (5)

Al respecto podríamos establecer como concepto de trabajador al servicio del Estado, al Ente personal de la actividad administrativa, afecto a un servicio público determinado, en cuya realización participa, con carácter permanente y profesional mediante una retribución consignada en el presupuesto del Estado.

(5). MORA ROCHA, Manuel. Elementos de Derecho de Trabajo Burocrático, Ed. Pac. Mexico 1992 p. 41

a). TRABAJADOR DE BASE.

Una vez integrado el empleado al servicio público, mediante la aceptación del nombramiento expedido a su favor, surgen, como es natural, derechos y obligaciones tanto para él como para el titular de quien dependa.

Visto lo anterior, debemos partir de que Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, únicamente es aplicable a los empleados de base.

En este contexto, la Ley Burocrática en su artículo 5o., señala por exclusión los puestos que se consideran de base, los cuales según la propia Ley, serán inamovibles y para lograr esa inamovilidad se requiere prestar el servicio por más de seis meses sin nota desfavorable en su expediente.

De la anterior disposición, se entiende que con el simple transcurso del término de seis meses se obtendrá en forma automática la basificación (inamovilidad); sin embargo en la práctica no es así, puesto que existen trabajadores prestando sus servicios al Estado, que lo han hecho por años y no la han obtenido; esto se debe en gran parte a que sus emolumentos se cubren con partidas globales, como provisionales, sin estar incluidos en forma específica en el presupuesto, estando imposibilitados consecuentemente para obtener su basificación.

b). TRABAJADORES DE CONFIANZA.

Los trabajadores de confianza de la Administración Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal, es evidente que constituyen un sector verdaderamente desprotegido puesto que no se les aplica la Ley Federal del Trabajo, por estar incluidos en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional y tampoco se les aplica la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por disposición expresa de su artículo 9o., salvo exclusivamente en lo que respecta a la protección a su salario y los beneficios de la Seguridad Social, lo cual nos resulta jurídicamente inexplicable, ya que los trabajadores de confianza, también gozan de los derechos que a los trabajadores en general otorga la Carta Magna, además de merecer en el desempeño de sus funciones, la misma protección legal que disfrutaban los miembros del Ejército, Armada y Servicio Exterior Mexicano.

Así pues, de una manera general y dentro del contexto del Derecho del Trabajo (Lato), entendemos como empleados de confianza, aquellas personas a través de las cuales el patrón maneja la empresa o centro de trabajo delegando autoridad, asignándoles puestos de dirección con atribuciones de inspección, vigilancia y fiscalización en la administración y relaciones tanto internas como externas de ese centro de trabajo.

Serán entonces quienes, por razón de sus funciones, tengan a su cargo el desarrollo y objetivo de la empresa así como también los que debido a sus funciones estuvieren al tanto de asuntos confidenciales y reservados.

En la Administración Pública, se consideran empleados de confianza los que desempeñen las funciones señaladas con antelación, previstas en el artículo 5o. de la Ley Burocrática, así como quienes tengan acceso a información confidencial y los puestos que así los considere el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal.

En efecto, los últimos párrafos de la fracción II del artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, delegan la facultad de determinar cuales son los puestos que serán considerados de confianza a quienes elaboran el Catálogo General del Gobierno y Tabulador de sueldos correspondiente.

Consideramos que tal determinación resulta violatoria al principio de igualdad jurídica puesto que el artículo 123 Constitucional no establece dicha calidad en el apartado "A" y en el apartado "B" sólo se limita a expresar en su fracción XIV el derecho a la protección de la seguridad social de tales empleados, dejando a una ley secundaria la clasificación de los cargos que deberán ser considerados de confianza, delegándose incluso dicha tarea en las dependencias gubernamentales al elaborar el Catálogo General de Puestos, lo cual resulta claramente unilateral.

Esto constituye, sin duda alguna un evidente estado de indefensión para los empleados públicos ya que en la práctica encontramos que existen empleados considerados de confianza por la plaza que ostentan cuando en realidad tienen asignadas funciones y características propias de empleados de base, con lo cual

aún cuando en esencia son trabajadores de base, se ven excluidos del régimen de la Ley Burocrática, por establecerlo así su artículo 8o. situación que resulta claramente injusta.

Por lo anterior, consideramos que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje debe realizar en su caso un análisis profundo de las funciones y características de los puestos que se pretenden hacer valer como de confianza, con el fin de dar imparcialidad a la impartición de justicia en la esfera que le compete.

E) PATRÓN.

El patrón como sujeto de una relación de trabajo constituye por lo tanto parte de una relación jurídico-laboral.

La doctrina nacional, establece algunos conceptos al respecto:

El jurista Alfredo Sánchez Alvarado, afirma que "patrón" "es la persona física o moral (jurídico-colectiva), que recibe de otra los servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros en forma subordinada". (6)

(6). SÁNCHEZ ALVARADO, Alfredo. Instituciones, s. e. México 1980 p. 229.

Por su parte Nestor del Buen L. manifiesta que el patrón "es quien puede dirigir la actividad laboral de un tercero que trabaja en su beneficio mediante una retribución". (7)

Al respecto en la doctrina extranjera encontramos algunas aportaciones interesantes:

Juan D. Pozzo. "El empleador, patrón o empresario, es quien puede dirigir la actividad laboral de un tercero que trabaja bajo su dependencia, en su beneficio, mediante una retribución". (8)

Así mismo, la ley actual lo define razonablemente, siguiendo en cierta forma el mismo perfil que la ley anterior al establecer en su artículo 10, que "es toda persona física o moral que emplea el servicio de otra en virtud de un Contrato de Trabajo".

En la definición anterior, notamos que se abstiene de destacar el elemento subordinación y hace caso omiso a la obligación que le corresponde al patrón de pagar un salario como elemento principal por el servicio recibido, razón por la que tal concepto nos resulta insuficiente

(7). DE BUEN L., Nestor. Derecho del Trabajo, Octava Edición Ed. Porrúa, México 1991 p. 481.

(8). D. POZZO, Juan Manuel. Manual Técnico Práctico del Derecho del Trabajo, T.I. Ed. Arayu, Buenos Aires 1961 p.153

F) EL ESTADO PATRÓN.

Por mucho tiempo se conservó la idea de que las relaciones entre el empleado público y el órgano del Estado no podría ser objeto de reglamentación semejante y los tratadistas de Derecho Administrativo se encargaron de señalar las características de la función pública, así como los nexos que unen al servicio público y al gobierno, considerando que son éstos distintos a los del obrero con el empresario, puesto que es innegable que los fines son diversos siendo que en el primer caso se persigue el interés público y en el segundo se tiene un interés de lucro.

Sin embargo, hoy en día es incuestionable que los empleados públicos realizan un trabajo, están sujetos a un horario y a diversas medidas disciplinarias constituyendo por lo tanto una relación Jurídico-Laboral sustentada con el Estado.

En el ámbito burocrático nos podría parecer confuso el determinar quien ostenta el carácter de patrón, puesto que el empleado público no se encuentra ligado a un patrón en particular sino que se establece como tal el propio Gobierno Federal o el Estado.

No obstante la Ley Federal del Trabajo Burocrático establece (Art. 2): "Para los efectos de esta ley la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones y los trabajadores de base a su

servicio. En el Poder Legislativo de las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.

El texto anterior nos resulta inapropiado, puesto que la relación laboral se establece entre el Órgano Estatal y los trabajadores a su servicio ya que los titulares de las dependencias sólo son representantes del Estado.

G) EL CESE.

El término "cesar". proviene del latín "cessare". suspender, terminar. Atendiendo al significado que establece el diccionario de la Lengua Española; suspenderse o acabarse una cosa, y por extensión o práctica dejar de desempeñar un cargo o privar a un empleado de su trabajo. (9)

Al respecto, el Diccionario de Legislación y Jurisprudencia Escriche, lo define como "Nota en la lista de los que gozan de sueldo del erario, para que desde aquel momento no se continúe el pago", es decir, limita sus efectos a la percepción del salario. (10)

(9). Diccionario de la Lengua Española, Edic. 21a. Ed. Porrúa. México 1982.

(10). ESCRICHE, Joaquín. Diccionario de Legislación y Jurisprudencia, T. I. Ed. Cárdenas. México 1985

En ese contexto, consideramos que existen dos posturas al respecto:

- a) La primera que identifica el cese con el despido y;

- b) Una segunda que es más amplia y que interpreta al cese como extinción de la relación jurídica entre el Estado y el trabajador o de una manera general, cesación del contrato de trabajo, postura que consideramos más adecuada.

Ahora bien, atendiendo a la propia ley substancial (L.F.T.S.E.), que nos señala en forma clara que ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa, en efecto se trata de la inamovilidad en el empleo conferida a los trabajadores al Servicio del Estado con carácter de base.

Así pues, analizaremos el artículo 46 de la Ley Burocrática el cual establece las causas de cese de los empleados públicos, mismo que transcribimos en su totalidad por ser en torno a éste en que se establece el desarrollo de nuestro tema en estudio.

Art. 46 "Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores solo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

"I). Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que pongan en peligro esos bienes o que causen la suspensión o deficiencia de un servicio, o que pongan en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los reglamentos de trabajo de la dependencia respectiva;

"II). Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;

"III). Por muerte del trabajador;

"IV). Por incapacidad permanente del trabajador física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;

"V). Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los siguientes casos:

"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 y otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

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

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

"d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

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

"f) Por comprometer por 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 ejecutoriada".

En los casos a que se refiere la fracción V, el jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquellas 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 no estuviere de acuerdo y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e) y h), el titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente

por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

En este sentido, el texto transcrito con antelación, nos conlleva a considerar la existencia de dos especies de cese:

a) CESE INMEDIATO. Que trae como consecuencia la separación del trabajador de su empleo sin responsabilidad para la Dependencia y sin mayor trámite que el de la actuación administrativa, por la que se dispone su baja definitiva. (Art. 46 fr. I, II, III y IV), y;

b) CESE PREVIO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Que trae como consecuencia que el titular de la dependencia justifique las causas del cese mediante acta administrativa, y que establece como efecto, que se justifique a juicio de titular. (entiéndase criterio) ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. (Art. 46 fr. V).

Sin embargo, y aún cuando en la Ley Burocrática se establece que para efectos de la fracción V, ya aludida, los Titulares de las Dependencias tendrán que demandar ante el Tribunal en cita la autorización para dar por terminados los efectos del nombramiento a sus empleados, en la práctica resulta inoperante, ya que el referido Tribunal Federal ha establecido que se puede justificar el cese en

vía de excepción, criterio adoptado por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Razones por las cuales, los titulares de las Dependencias proceden a realizar los ceses cuando consideran que existe causa legal para ello, dando lugar a numerosos procesos laborales.

CAPITULO II

ANTECEDENTES DEL DERECHO BUROCRÁTICO.

A) CREACIÓN DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

B) EL ESTATUTO JURÍDICO.

C) CREACIÓN DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO
123 CONSTITUCIONAL.

D) LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL
SERVICIO DEL ESTADO.

CAPITULO II

ANTECEDENTES DEL DERECHO BUROCRÁTICO

A) CREACIÓN DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

El derecho del trabajo en México, nace con el constituyente de Querétaro en el año de 1917, como consecuencia del movimiento armado de 1910 mediante el cual se da por terminada la dictadura de Porfirio Díaz.

En realidad durante largo tiempo, los defensores de la dignidad del hombre que trabaja, lucharon porque se reglamentara el trabajo humano, nada fácil fue afrontar los problemas que se presentaron en las distintas épocas, la esclavitud, el coloniaje, la inflexibilidad, el derecho civil, entre otros.

Así pues, la génesis del artículo 123 se encuentra formalmente en el congreso constituyente de 1916-1917 al ser tema de debate el en ese entonces artículo 5o. Constitucional.

Sin embargo, y considerando la amplitud del artículo 123 Constitucional en la totalidad de sus fracciones originales en el cual se establecen diversas bases protectoras y reivindicadoras de la clase trabajadora, advertimos que la esencia del mismo ya se encontraba en el mensaje y la conciencia de gran parte de los

dirigentes obreros que desde fines del siglo pasado, venían luchando intensamente en la defensa de sus intereses de clase.

No obstante, el mérito innegable de los constituyentes de 1917, fue haber ampliado las normas protectoras del trabajo dándoles un sentido reivindicatorio y en beneficio no tan sólo de los trabajadores de la industria, sino de todos los que prestan un servicio a otro; y además rebasando el corte de las constituciones clásicas, haberlas elevado a rango constitucional. Esa gloria pertenece indiscutiblemente al Congreso Constituyente, pero esencialmente a los diputados: Heriberto Jara, Héctor Victoria, Froilán Manjarrez y Francisco J. Múgica.

Por lo que respecta a los antecedentes jurídicos del artículo 123 Constitucional, deben considerarse en ese sentido, las Leyes Laborales que expidieron los Gobernadores Porfiristas José Vicente Villada y Bernardo Reyes; y sobre todo, las dictadas al triunfo del Carrancismo por los Gobernadores de procedencia Maderista; Salvador Alvarado, en Yucatán y Candido Aguilar, en Veracruz.

Es así como el primero de Diciembre de 1916 el primer mandatario de la Nación Don Venustiano Carranza, convoca a un Congreso Constituyente que concluyó sus trabajos el 31 de enero de 1917.

El teatro de la República de la Ciudad de Querétaro fue el escenario magnífico de ese histórico encuentro de las ideologías liberales de nuestro país,

en el cual comparecieron tanto representantes de la clase obrera como defensores de los intereses de la clase campesina, siendo ese glorioso Congreso, crisol del Derecho Social el que gestó la Constitución más avanzada no sólo de México sino del mundo.

Los trabajos se iniciaron teniendo como base el proyecto de Constitución que Venustiano Carranza había enviado al Congreso Constituyente y cuyos autores fueron los Licenciados José N. Macías y Luis Manuel Rojas.

Sin embargo, la avanzada mentalidad de los Constituyentes superó el Proyecto Carrancista, que sólo modificaba en forma superficial a la Constitución de 1857.

Cada uno de los artículos Constitucionales, fue motivo de profundos y apasionados debates, porque a pesar de que todos los diputados estaban ligados en alguna forma al Carrancismo, no existía unidad ideológica.

Cabe mencionar la existencia de grandes bloques ideológicos entre los que destacó el de los Jacobinos, integrado por revolucionarios con ideales proclamados por los postulados agrarios del Plan de Ayala, de entre los cuales sobresalen por su firmeza de ideales revolucionarios: Heriberto Jara, Francisco J. Múgica, Luis G. Monzón, Froilán Manjarrez y Héctor Victoria entre otros, siendo éste grupo el que imprimió a la Constitución el espíritu progresista que tuvo, derrotando a los diputados moderados que se empeñaban en aprobar intacto el

Proyecto de Constitución, enviado al Congreso por Venustiano Carranza, a pesar de que no respondía a las aspiraciones de renovación social del Pueblo de México.

Al desarrollarse el debate sobre el artículo 5o. del mencionado proyecto afloraron avanzadas tesis que tendían a la transformación radical de la legislación obrera. El 28 de diciembre de 1916 los diputados General Francisco J. Múgica Alberto Roman, L.G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga, integrantes de la Comisión encargada de elaborar el artículo 5o. del Proyecto Constitucional presentó su dictamen correspondiente que en realidad no respondía a las necesidades ni a los objetivos planteados en esos momentos, razón por la cual, muchos diputados se pronunciaron en contra de él, algunos porque consideraban que al incluir beneficios concretos para la clase trabajadora se rompía el molde clásico de las Constituciones tradicionales; y otro, porque consideraban que el dictamen se quedó corto al establecer todos los principios protectores de la clase trabajadora, razones por las cuales resultó inapropiado e incompleto, siendo retirado a petición del General Francisco J. Múgica, Presidente de la Comisión de Constitución correspondiente.

Es así como el 13 de enero de 1917, el Congreso Constituyente conoció un anteproyecto elaborado por un grupo de diputados que trabajó al margen de la Comisión.

Ese proyecto fue presentado por los diputados Pastor Rouaix, Victor E. Góngora, Esteban Baca Calderón, Luis Manuel Rojas, Dionisio Zavala, Rafael de

los Ríos, Silvestre Dorador y Jesús de la Torre, pero en su elaboración también intervinieron en forma determinante los Lics. José Natividad Macías y José Inocente Lugo.

En el citado anteproyecto, se presentó el artículo 5o. de la Constitución, así como el título que consignaba los derechos de la clase trabajadora y cuyo texto original fue el siguiente:

TITULO IV.

"DEL TRABAJO Y DE PREVISIÓN SOCIAL"

"Artículo 123. 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 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:

"I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas;

"II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciséis años. Queda también prohibido a una y otras el

trabajo nocturno industrial, y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de las diez de la noche;

"III. Los jóvenes mayores de doce años y menores de dieciséis años tendrán como jornada máxima la de seis horas. El trabajo de los niños no podrá ser objeto de contrato;

"IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso cuando menos;

"V. Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutaran forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieran adquirido por su contrato. En el período de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos;

"VI. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere bastante, atendiendo a las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX;

"VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad;

"VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuentos;

"X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido verificarlo con mercancías ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda;

"XI. Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un ciento por ciento más de los fijados para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres días consecutivos. Los hombres menores de dieciséis años y las mujeres de cualquier edad no serán admitidos en esta clase de trabajos;

"XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas; por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas;

"XIII. Además, en estos mismos centros de trabajo cuando su población exceda de doscientos habitantes deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juegos de azar;

"XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridos con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según quien haya traído como consecuencia la muerte o simplemente la incapacidad temporal o permanente para trabajar de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en caso de que el patrón contrate el trabajo por un intermediario;

"XV. El patrón estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como organizar de tal manera el trabajo que resulte, para la vida y la salud de los trabajadores, la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes;

"XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses., formando Sindicatos, Asociaciones Profesionales, etc.;

"XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos las huelgas y los paros;

"XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos fabriles y servicios que dependan del Gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimiladas al Ejército Nacional;

"XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación del Consejo de Conciliación y Arbitraje;

"XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajador se sujetarán a la decisión de un Consejo de Conciliación y Arbitraje, formado por igual número de representantes de los obreros y de los patrones y uno del Gobierno:

"XXI. Si el patrón se negare a someter sus diferencias al arbitraje o aceptar el laudo pronunciado por el Consejo, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores se dará por terminado el contrato de trabajo;

"XXII. El patrón que despida a un obrero sin causas justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte de una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrón o por recibir de él malos tratamientos ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrón no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de descendientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él;

"XXIII. Los créditos de los trabajadores que se les adeuden por salarios o sueldos devengados en el último año y por indemnizaciones tendrán preferencia sobre cualesquiera otros, en los casos de concurso o de quiebra;

"XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patrones, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador y, en ningún caso y por ningún motivo, se podrán exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes;

"XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular;

"XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repartición quedan a cargo del empresario contratante;

"XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes aunque se expresen en el contrato;

"a). Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.

"b). Las que fijen un salario que no sea remunerador, a juicio de los Consejos de Conciliación y Arbitraje.

"c). Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.

"d). Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando se trate de empleados en esos establecimientos.

"e). Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.

"f). Las que permitan retener el salario en concepto de multa.

"g). Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despido de la obra.

"h). Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores;

"XXVIII. Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de familia, bienes que serán inalienables; no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios;

"XXIX. Se consideran de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la prevención popular;

"XXX. Así mismo, serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados.

" TRANSITORIO "

"Quedan extinguidas de pleno derecho las deudas que por razón de trabajo hayan contraído los trabajadores hasta la fecha de esta Constitución, por los patrones, sus familiares o intermediarios."

"Sala de Comisiones.- Querétaro de Arteaga, 23 de enero de 1917.- Francisco J. Múgica.- Enrique Recio.- Enrique Colunga.- Alberto Roman.- L.G. Monzón." (11).

Ese dictamen fue el que finalmente aprobó el Congreso Constituyente; El Dr. Alberto Trueba Urbina, al comentarlo en su magnífica obra Nuevo Derecho del Trabajo, afirma:

(11) Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sexagésimo Centenario de la Proclamación de la Independencia Nacional, México, 1960.

"En cuanto a la tesis del proyecto en el sentido de que la legislación debía versar sólo sobre el trabajo económico, fue modificada substancialmente por el dictamen de la Comisión de Constitución, redactado por el General Francisco J. Múgica, para proteger toda actividad laboral, comprendiendo no sólo el trabajo económico, sino el trabajo en general, pero sin modificar las finalidades de la propia legislación del trabajo para la reivindicación de los derechos proletarios, punto de partida para la socialización del capital." (12).

Así fue como ese día memorable, el 23 de enero de 1917, fue aprobado el artículo 123 de nuestra Constitución Política.

B) EL ESTATUTO JURÍDICO

Como ya hemos señalado en el capítulo anterior durante mucho tiempo se discutió ampliamente si la reglamentación jurídica al trabajo de los Empleados Públicos, había de ser la misma que para todos los trabajadores y patrones particulares.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la época, en algunas de sus tesis distinguía tajantemente la inaplicabilidad de la Ley del Trabajo de ese entonces, para el Servidor Público e inclusive le niega como protección Constitucional al decir que no se le puede comprender en su artículo 123.

(12). TRUEBA URBINA, Alberto Ob. C.I. p. 90

"Los empleados de la Juntas Federales de Mejoras Materiales son de la Ley del Servicio Civil y no de la Ley del Trabajo por considerarse empleados públicos E. S.C.J. Horcasitas Luis, representante de la Junta de Mejoras Materiales de Nuevo Laredo, Tamaulipas, S. 16 de noviembre de 1935. Empleados Públicos. No están comprendidas en las disposiciones del artículo 123 Constitucional ni en la Ley Federal del Trabajo E.S.C.J. T./XXV p. 913 T./XXVII p. 2200. (13).

En realidad durante mucho tiempo no existió ninguna disposición relacionada con la prestación de servicios al Estado incluso se les consideraba regidos por el Derecho Administrativo y en consecuencia eran regulados por tal derecho normados por acuerdos y otras disposiciones similares como reglamentos de "Servicio Civil".

En efecto, al trabajo realizado por los Empleados Públicos o Servidores Públicos como se les denomina actualmente, se le llamó en un principio "Servicio Civil" de donde se derivó la terminología que hasta la fecha se usa en el ámbito administrativo para leyes, reglamentos y disposiciones para los Empleados Públicos.

Durante el período Presidencial del General Abelardo L. Rodríguez, quien siempre manifestó tener interés por la situación de los empleados públicos, entre otros acuerdos dictó uno de gran importancia para nuestro estudio.

El Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del Servicio Civil, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1934.

Sin embargo, este acuerdo tuvo carácter expresamente provisional, porque así lo disponía su artículo 2o. transitorio, en el cual se establecía su vigencia hasta el 7o. de noviembre de 1934. Esto según la exposición de motivos para dar libertad al nuevo Presidente de actuar como mejor conviniera a su criterio.

Ya con anterioridad, en el mes de septiembre de 1932, el General A. Rodríguez, había emitido un acuerdo en el sentido de que los empleados del Poder Ejecutivo no fueran removidos de su cargo sino por justa causa. Sin embargo, con el acuerdo relativo a la organización del Servicio Civil, perfeccionaba su acción y daba el antecedente más cercano para la posterior promulgación del Estatuto.

El Acuerdo sobre la Organización y funcionamiento del Servicio Civil señalaba en varios capítulos su forma de aplicación a todas las personas que desempeñan cargos, empleos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión que no tuvieran carácter militar y jamás señalaba a quienes quedaban excluidos de dicho acuerdo que venían a ser los altos empleados y los de confianza, así como los supernumerarios y los de contrato; creaba en el Segundo las Comisiones del Servicio Civil que deberían funcionar en las Secretarías, Departamentos de Estado y demás Dependencias que tendrían funciones muy importantes referidas principalmente a la selección de personal y algunos aspectos

escalafonarios, dentro de ellas estarían debidamente representados los empleados; El tercero señalaba las formas de ingreso al Servicio Civil, las categorías y los casos de preferencias; El cuarto estaba referido a las vacaciones, licencias y permisos; El quinto a las recompensas y ascensos; El sexto a los derechos y obligaciones del personal comprendido en el Servicio Civil; El séptimo señalaba las sanciones aplicables y la forma para ello; El octavo, la forma de separación del Servicio Civil, cabe mencionar que como causas de separación se cita la suspensión del cargo en el presupuesto, así como para el caso de indemnización, se establecieron 3 meses de salario y la misma cantidad a sus beneficiarios en caso de muerte del trabajador, conteniendo además algunas otras disposiciones complementarias.

Resulta oportuno señalar que esta disposición presidencial si benefició a los trabajadores del Estado y sobre todo, se estableció como antecedente del Estatuto Jurídico, tratando incluso de equiparar los derechos de los Servidores Públicos a los demás trabajadores que si bien no fueron considerados dentro de la Ley Federal del Trabajo de 1931, la misma en su artículo 2o., estableció que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del Servicio Civil que se expidan.

Es así como el 5 de diciembre de 1938, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Estatuto para los trabajadores al servicio del Estado, promulgado por el Presidente Lázaro Cárdenas, obteniendo así, los Empleados Públicos el reconocimiento a sus derechos laborales.

Este instrumento legal, se encontraba dividido en varios capítulos: Disposiciones Generales; Derechos y Obligaciones de los Trabajadores, de las horas de trabajo y de los descansos legales; De los Salarios; De las Obligaciones de los Poderes de la Unión con sus trabajadores considerados individualmente, De las Obligaciones de los Trabajadores; De la Suspensión de los efectos del nombramiento de los trabajadores; De la Terminación de los efectos del nombramiento; De la organización colectiva de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión; De las condiciones Generales de Trabajo; De las Huelgas y de la intervención del Tribunal de Arbitraje; De los riesgos y de las enfermedades profesionales; Para los trabajadores al Servicio del Estado y del Procedimiento que debe seguirse ante el propio Tribunal y Juntas; De la competencia del Tribunal de Arbitraje y Juntas.

Este Estatuto, que sirvió para regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, creando los antecedentes y dando lugar a la Jurisprudencia relativa, sirvió de muy buena base para poder elevar los derechos de los empleados públicos a nivel Constitucional, al crearse el apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Dicho ordenamiento estuvo en vigor tal y como lo expidió el General Lázaro Cárdenas hasta el año de 1941, año en que el Presidente en turno General Manuel Ávila Camacho, promulgó un nuevo Estatuto, constituyendo en realidad una reforma al que se encontraba vigente.

En efecto el contenido general, la orientación política, social y el contenido jurídico del llamado nuevo Estatuto era enteramente igual al de 1938, con la única salvedad de que se adicionaron nuevos cargos o empleos a los llamados "de Confianza", es decir, para aquellos servidores públicos a los que en realidad no les es aplicable la protección del Estatuto, ya que podrían ser removidos libremente por los titulares.

C) CREACIÓN DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

En su origen el artículo 123 elaborado por el Congreso Constituyente de 1917 no regulaba a los trabajadores al Servicio del Estado, razón por la cual y a instancia del sector de Empleados Públicos, el Presidente Adolfo López Mateos, presentó a consideración del Congreso de la Unión el Proyecto de Reforma Constitucional en el que además de elevar a rango Constitucional la prestación del Servicio Público, definía la naturaleza del trabajo que se presentaba al Estado.

Es así como se pretende incorporar a la Constitución los principios de protección al trabajo de los Servidores Públicos, aún cuando se insiste en los considerandos de la iniciativa de referencia en que los trabajadores al servicio del Estado, no se encuentran en las mismas condiciones que los que prestan servicios a la Iniciativa Privada, ya que resulta diverso el fin entre ambos sectores, no obstante esta diferencia, se consideró que su trabajo también debía ser tutelado constitucionalmente.

Dicha iniciativa en realidad recogió las protecciones establecidas en el estatuto que se encontraba en vigor, reconociendo la necesidad de funcionamiento del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, aún cuando en el caso de los servidores del Poder Judicial Federal, será el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el que deberá intervenir para así salvaguardar su dignidad y decoro como órgano máximo de justicia del país.

Turnada la iniciativa a las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales y Primera de Trabajo, aprobaron tal iniciativa emitiendo 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 con el Procedimiento Constitucional.

En esta Cámara, las Comisiones Segunda de Puntos Constitucionales y Tercera del Trabajo, rindieron su Dictamen el 21 de diciembre de 1959, que se sometió a discusión al día siguiente, modificándose la fracción IX del apartado "B" y estableciéndose la posibilidad del trabajador cesado de optar entre la reinstalación o el pago de la indemnización y en la parte inicial se suprime la palabra "y empleados" por considerar que bastaba decir "trabajador".

El Dictamen fue aprobado en segunda lectura el 23 de diciembre del mismo año, devolviéndose para los efectos correspondientes a la Cámara de Senadores.

A su vez, los Senadores, en sesión del 26 de diciembre de 1959 conocieron el dictamen de las respectivas Comisiones que aceptaron por considerarlas procedentes, las modificaciones formuladas por los Diputados. El Dictamen fue aprobado con dispensa de trámites y por Unaniridad pasando 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 computo 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" ya mencionado, remitiéndose al Ejecutivo para la Promulgación, habiéndose hecho la publicación en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1960.

D) LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Tal y como se estableció en el artículo 2o. Transitorio de la Reforma que crea el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, se elaboró la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963.

Aunque si bien es cierto, la nueva Ley seguía la línea y principios marcados en el Estatuto que le había precedido, también lo es que reconoce nuevos derechos en favor de los Servidores Públicos, tales como el derecho a indemnización, infiriéndose que será igual a la prevista por la Ley Federal del Trabajo, Reglamentaria del apartado "A" aplicada en forma supletoria y reconociéndole además a los Empleados Públicos el carácter de "TRABAJADOR".

Consideramos que a pesar del ánimo del legislador, la Ley misma en un principio no hizo una reglamentación propia diferente y exclusiva para los trabajadores al Servicio del Estado, lo anterior atendiéndose a que existen muchas lagunas en el ordenamiento jurídico en cita.

Por lo anterior nos encontramos ante la necesidad de que se aplique comúnmente en forma supletoria a la Ley Federal del Trabajo, aún cuando se trata de relaciones jurídicas diversas.

En efecto, el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala la aplicación en forma supletoria de la Ley Federal del Trabajo, así como otros ordenamientos que se aplicarán en lo no previsto por ésta, pero considerando que existen infinidad de situaciones no previstas por la Ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, podemos afirmar que para el manejo y aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es imprescindible considerar a la Ley Federal del Trabajo, Reglamentaria del apartado "A" del mismo 123 Constitucional, al igual que los

criterios jurídicos emanados del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin embargo, debemos manifestar que en realidad se rescató al trabajo burocrático de las ramas del Derecho Civil, e incluso del Derecho Administrativo, para encuadrarlo en su lugar correspondiente; el artículo 123 Constitucional, precepto legal que consagra las relaciones laborales como Garantía Social.

CAPITULO III

RELACIÓN LABORAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

A) CONTRATO DE TRABAJO.

B) RELACIÓN DE TRABAJO.

C) NOMBRAMIENTO.

a).- Naturaleza jurídica del Nombramiento.

b).- Características del Nombramiento.

CAPITULO III

RELACIÓN LABORAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

A) CONTRATO DE TRABAJO.

1.- La palabra contrato proviene del latín *contratus*, derivado a su vez del verbo *contraeré*, reunir, lograr, concretar. Es el acto jurídico bilateral que se constituye por el acuerdo de voluntades entre dos o más personas y que produce consecuencias jurídicas (creación o transmisión de derechos y obligaciones), debido al reconocimiento de una norma de derecho. (14).

Ahora bien, retomando nuestro tema de estudio, recordemos que en el primer capítulo de la presente investigación, situamos el origen del derecho laboral en las Sociedades Antiguas de la época Romana visto como una especie de contrato de arrendamiento.

En realidad desde su origen los problemas laborales fueron resueltos durante mucho tiempo dentro de los conceptos civilistas, lo cual explica que al nacimiento del Derecho Laboral, los juristas entendieron sus instituciones dentro de aquellas doctrinas e inclusive, vieron que entre el trabajador y su patrón, hay un acuerdo de voluntades para que uno preste un servicio y el otro lo reciba pagando una retribución.

Este acuerdo constituye lo que tradicionalmente se ha designado como convenio que al ubicarse dentro del Derecho Civil se traduce en uno o varios contratos, en el Derecho del Trabajo, se designó con el nombre de contrato de trabajo al convenio celebrado entre el patrón y su trabajador, para la prestación de los servicios de éste.

Sin embargo, tal expresión no fue muy aceptada en su inicio, su uso universal vino a darle su pleno reconocimiento, aún cuando tuvo que aceptarse que a este contrato no le es aplicable en su integridad el principio de la autonomía de la voluntad porque la Ley debía otorgar protección a la parte más débil en la citada relación contractual, por ello encontramos situaciones en las cuales las partes no tienen libertad de convenir, tal es el caso de la duración máxima de la jornada y la determinación del salario mínimo entre otras, razón por la que cualquier acuerdo entre ellas que restrinja o disminuya las disposiciones legales aplicables al respecto adolece de nulidad.

Nuestra Ley Laboral de 1931 estableció como contrato de trabajo a aquel en virtud del cual una persona se obliga a prestarle a otra un servicio bajo su dirección y dependencia, en forma personal y mediante una retribución convenida. Definición diversa a la establecida por el Legislador de 1970, para quien la prestación de un servicio no es consecuencia de una acuerdo de voluntades entre un trabajador y un patrón, sino la relación que se establece en la ejecución de cualquier trabajo al amparo y protección de la ley, por ser ésta la que fija los derechos y obligaciones de las personas que intervienen en la citada relación.

Por lo anterior, consideramos al contrato de trabajo como un acuerdo entre un trabajador y un patrón mediante el cual el primero se obliga a realizar determinada actividad en forma subordinada; en tanto que el segundo se compromete al pago de un salario específico en función o a consecuencia del servicio realizado. Es al mismo tiempo, instrumento en el que se establece tanto por el trabajador como por el patrón las condiciones de la prestación de dicho servicio, mismas que deben adecuarse a las disposiciones legales establecidas.

Así pues, el contrato de trabajo fue considerado como un elemento esencial del derecho del trabajo, sin embargo en la actualidad se discute seriamente si existe o no un contrato de trabajo, con los elementos básicos para la existencia del contrato en términos de la teoría civilista.

En efecto, en la actualidad la teoría civilista está siendo sustituida por la de la relación de trabajo de la cual nos ocupamos a continuación.

B) RELACIÓN DE TRABAJO

Ya hemos señalado la diversidad existente entre el sector público y el privado, puesto que en tanto el primero tiene como finalidad el bienestar comunitario, el segundo tiene como objetivo un desarrollo de riqueza.

Esta distinta finalidad de una actividad y de la otra, de la que implica un fin de lucro y de la que importa un gasto del erario federal para proporcionar los servicios indispensables, conducen necesariamente a la diversidad de las garantías sociales entre ambos sectores; porque no sólo difieren en sus objetivos que ya hemos señalado, sino porque también es diversa la naturaleza que les da origen.

Todo ello nos conlleva a considerar que la relación de trabajo entre los factores de la producción es de distinta naturaleza a la existente entre el sector público y sus empleados, ya que los fines y objetivos no son solamente diversos sino opuestos. Y esta divergencia entre las finalidades y objetivos que se han señalado, puede apreciarse de un simple análisis de las disposiciones que en la reglamentación legal de las garantías sociales de ambos apartados, establece la Ley Federal del Trabajo por una parte, y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado por la otra.

De ello deriva la importancia de analizar lo que establece la doctrina en uno y otro de los sectores y que se origina en las distintas garantías sociales que la protegen.

El maestro Mario de la Cueva, promotor en México de la Teoría de la Relación del Trabajo, como substitutiva de las teorías contractualistas de origen europeo, que no consideramos suficientes para explicar la vinculación jurídica entre patrón y trabajador, nos dice fundamentalmente, que la relación de trabajo es la situación jurídico-objetiva que se establece por el simple hecho de la prestación personal de un

servicio subordinado; es decir en tanto que el acto jurídico, que es el contrato en que las obligaciones y los derechos de las partes se crean por la voluntad de estas, en la relación de trabajo la Ley las impone como una consecuencia de la existencia de la prestación subordinada del servicio personal; porque no son las partes las que establecen tales obligaciones y derechos; ni la jornada, ni el salario, ni la obligación y forma de pago, pueden ser convenidas a voluntad de las partes, puesto que se encuentran establecidas en la Ley, referencia enfocada exclusivamente a tales condiciones de trabajo por ser las fundamentales de toda relación jurídica en materia de trabajo. Lo que las partes hacen y sólo en las relaciones individuales, es concretizar dichas obligaciones cualitativa y cuantitativamente, pero no crearlas, puesto que son consecuencias atribuidas por Ley al hecho de la prestación del servicio, como efectos jurídicos de la misma. (15)

Por lo anterior, podríamos considerar a la relación de trabajo como un hecho jurídico, ya que de su existencia nacen los derechos y obligaciones de las partes, situación acogida por nuestra legislación laboral.

Ahora bien, de la circunstancia de que las bases constitucionales fijen las condiciones de trabajo fundamentales, esto es, salario, jornada y descansos como derechos mínimos protegidos por la Ley, nace la transformación de la relación de trabajo de un acto jurídico en un hecho jurídico, al que la Ley le atribuye por la sola existencia de la prestación del servicio, derechos y obligaciones para las partes con efectos jurídicos de ese hecho.

(15) DE LA CUEVA, Mario. op cit. p.719

Sin embargo, recordemos la diversidad que existe entre la actividad encaminada a los factores de producción y aquella dirigida al servicio público.

Es por ello que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contiene disposiciones de las cuales se podría considerar que la relación de trabajo establecida entre el Estado y sus servidores públicos, o mejor dicho entre los Poderes de la Unión y el Departamento del Distrito Federal y sus trabajadores, difieren esencialmente de aquellas establecidas entre los factores de la producción.

En efecto, el artículo Décimo Segundo de la Ley Laboral Burocrática en vigor, señala que los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de los trabajadores temporales, y es por ello que la Ley Burocrática define al trabajador, como aquél que presta sus servicios en virtud de un nombramiento o por estar incluido en las listas de raya.

Algunos autores como el jurista Pedro Cervantes Campos, consideran que el nombramiento no es una mera formalidad, puesto que el mismo constituye un acto administrativo que es el que crea los derechos y obligaciones en favor del interesado y, por lo tanto su omisión implica necesariamente, que el trabajador no lo es de la dependencia, sino en todo caso de aquél funcionario que en lo personal haya aceptado recibir los servicios del trabajador, sin que éste tuviera el derecho de prestarlos conforme al nombramiento expedido, y en ese caso, siendo trabajador en

lo personal del funcionario que permitió y disfrutó de sus servicios, se establece una relación de trabajo en los términos de la Ley Federal del Trabajo, o sea, como un hecho jurídico y no como un trabajador de la dependencia, conforme al régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. (16)

Sin embargo, no olvidemos el criterio que en reiteradas ocasiones ha sustentado el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en el sentido de que la carencia del nombramiento obedece a una deficiencia administrativa que corre a cargo de los titulares y su falta no puede destruir la relación jurídica de trabajo establecida por otros medios de prueba, situación que ya hemos precisado en nuestro capítulo inicial y la cual consideramos acertada.

C) NOMBRAMIENTO

Atendiendo a nuestra Ley substancial del Derecho Burocrático, la relación de trabajo entre el Estado y quienes le prestan servicios, no puede presumirse puesto que se hace indispensable la existencia del denominado nombramiento tal y como lo establece en su artículo Tercero el citado ordenamiento legal.

Originalmente se consideró al nombramiento como un contrato de trabajo, es decir un acuerdo de voluntades, en virtud del cual una persona se obliga a prestarle a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

(16) ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, ed. Porrúa, México, D.F. 1983. p.719

En consecuencia, se conceptualizó al nombramiento como a un contrato cuyo acuerdo de voluntades se perfeccionaba con la firma de protesto del mismo, a cargo del empleado correspondiente. Es decir, en el momento en que solemnemente se comprometía a cumplir con las obligaciones inherentes al cargo.

Lo anterior, nos resulta incorrecto ya que si bien es cierto que en el establecimiento de la relación laboral entre el Estado y sus empleados podría considerarse imprescindible la existencia de un nombramiento, también lo es que éste no puede equipararse a un contrato, puesto que el servidor público, no tiene intervención en la fijación de las condiciones de trabajo que se establecen en la Administración Pública.

Por nuestra parte, consideramos que se trata de una forma especial que consiste en el llamado "Nombramiento", el cual se traduce en el documento que emite una persona debidamente autorizada para ello, y que se encuentra siempre dentro de las modalidades previstas por la Ley Orgánica y el presupuesto de la dependencia correspondiente.

Al respecto es preciso aclarar que el nombramiento reviste un acto administrativo de carácter unilateral, en atención a que generalmente no es rubricado por los empleados a quienes se les otorga e incluso en innumerables ocasiones nos encontramos personas que en realidad se desempeñan como empleados de las dependencias y sin embargo no son considerados como tales, puesto que en forma

incorrecta son ubicados como empleados prestadores de servicios profesionales, situaciones que sin embargo no desvirtúan la relación laboral sustentada con el órgano público.

a). NATURALEZA JURÍDICA DEL NOMBRAMIENTO.

Antes de establecer la naturaleza jurídica del nombramiento, señalaremos algunos antecedentes que nos resultan de gran importancia.

La Ley Federal del Trabajo, que se ocupó del contrato laboral, en su primera edición (1931), contenía una disposición que en forma clara establecía que los empleados públicos no se encontraban protegidos por ésta; en efecto dicho ordenamiento establecía específicamente que: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidieran", de lo cual concluimos que no era posible asimilarlos a lo que disponía con respecto al contrato de trabajo.

Elo en atención a que el Estado cumple dos funciones específicas que son, una de carácter administrativo y otra de carácter de autoridad. Si la designación o nombramiento de un servidor público no puede ser producto de un acto de autoridad, pues no se obliga a su aceptación, debe entenderse que se trata de un acto administrativo.

En términos de lo anterior, el resultado final del acto administrativo, la relación de trabajo, sólo se produce cuando concurren las manifestaciones de voluntad tanto de la administración pública como del particular designado, es decir, que se requiere de la aceptación del cargo pero en las condiciones que el Estado señala; la voluntad del particular únicamente está referida a la aceptación o no del empleo, pero nunca a las condiciones del mismo, puesto que siempre se establecen por el Estado.

En tal virtud, la relación laboral deriva de un acto administrativo por medio del cual la Administración Pública hace la designación del particular como su empleado, pero aclaramos que el origen del acto no modifica el carácter de la relación que emana del nombramiento, en virtud de que hoy en día es indiscutible que se trata de una relación de trabajo.

Consecuentemente, consideramos al nombramiento como un acto del Estado que podríamos considerar *suigeneris*, del cual deriva la relación de trabajo que se establece entre éste y el particular a quien se designó para un cargo.

b). CARACTERÍSTICAS DEL NOMBRAMIENTO.

Para determinar la forma y características del nombramiento, debemos señalar en primer término lo que dispone al respecto el artículo Décimo Segundo de la Ley

Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el cual se establece que el nombramiento deberá ser expedido por funcionario facultado para ello, es decir por persona que se encuentre legalmente autorizado, para designar al personal; por lo general los nombramientos se expiden por el Oficial Mayor como responsable de la Unidad.

Por su parte el artículo Décimo Quinto del citado ordenamiento legal nos precisa los requisitos o características del nombramiento, consistentes en :

- 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, 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.

Ahora bien, consideramos que el hecho de que se expida un nombramiento con violación a las disposiciones que rigen el acto, dará como resultado, independientemente de la responsabilidad del funcionario que lo realizó, que persista la relación de trabajo entre la Institución y el trabajador, que tiene expedido a su favor

el mismo, hasta en tanto no se declare por el órgano jurisdiccional la nulidad del acto administrativo que dio origen a esa relación y la consecuencia será, naturalmente, que el empleado tenga derecho conforme a la garantía constitucional establecida para el efecto, a que se le otorgue un puesto equivalente o se le indemnice en términos de la Ley.

CAPITULO IV.

NORMAS JURÍDICAS APLICABLES A LOS TRABAJADORES BUROCRÁTICOS.

A) ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL, APARTADO "B".

**B) LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL
SERVICIO DEL ESTADO.**

**C) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS.**

D) CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO.

E) REGLAMENTO INTERIOR.

CAPITULO IV

NORMAS JURIDICAS APLICABLES A LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

A) ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL, APARTADO " B"

La Constitución de 1917 consignó un capítulo de garantías sociales que quedó plasmado en el artículo 123 constitucional, sentando las bases fundamentales que habrían de ser reglamentadas posteriormente, para regular las relaciones obrero-patronales en un marco de justicia social.

El texto original del artículo 123 señaló, en su parte introductoria, textualmente que " El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberían expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir 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 "

El párrafo introductorio que acabamos de transcribir concedía facultades a las Legislaturas Estatales para reglamentar las bases del artículo 123 constitucional, situación que estimamos irrelevante, puesto que desde el punto de vista constitucional

y tomando en consideración a nuestro sistema federal, tales facultades le pertenecían a las Legislaturas Estatales en forma connatural.

Pasando por alto el fenómeno constitucional a que nos hemos referido, lo cierto es que no prosperó plenamente, puesto que fueron pocas, e incluso algunas veces contradictorias las leyes que pretendieron reglamentar las bases del artículo 123 constitucional.

Habida cuenta de la situación señalada, a instancia del presidente Emilio Portes Gil, se llevó a cabo un proceso de reformas constitucionales que culminó con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 1929, suprimiendo del preámbulo del artículo 123, la facultad de las Legislaturas Estatales para reglamentar las bases aludidas, incluyendo en el texto de la fracción X del artículo 73 de la propia constitución la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para establecer las bases del artículo 123 de nuestra Carta Magna.

Finalmente ejerce su función legislativa el Congreso Federal, estando en funciones como presidente de la República el Ingeniero Pascual Ortiz Rubio y se logra establecer dentro del Derecho Positivo Mexicano a la Ley Federal del Trabajo de 1931.

Sin embargo la citada Ley Federal del Trabajo, estuvo en vigor hasta el día último de abril de 1970, pero nunca se ocupó porque constitucionalmente no podía hacerlo, de las relaciones de trabajo establecidas entre el Estado y sus trabajadores.

En ese marco histórico, el presidente Adolfo López Mateos, consciente de la necesidad de incorporar a los trabajadores al servicio del Gobierno Federal a los principios de seguridad social, inició un proceso legislativo que culminó con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1960 y por el cual se crea el apartado "B" del artículo 123 constitucional que estableció las bases que habrían de establecer el marco jurídico de las relaciones entre el Gobierno Federal y sus trabajadores.

B) LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Como ya hemos señalado, fue hasta el año de 1960 cuando se creó el apartado "B" del artículo 123 constitucional, dando lugar a que tres años más tarde, en el mes de diciembre de 1963 se expidiera su " Ley Reglamentaria "; la "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado", homologada a la del apartado "A", Ley Federal del Trabajo.

Aunque si bien es cierto que la nueva ley seguía los lineamientos y principios marcados por el Estatuto que le precedía, también lo es que confiere nuevos

derechos en favor de los servidores públicos, se les reconozca como trabajadores, así como su derecho a indemnización, infiriéndose que será igual a la prevista por la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado "A".

Sentimos que a pesar del ánimo del legislador, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no hace una reglamentación propia, diferente y exclusiva para los trabajadores al servicio del Estado, toda vez que existen infinidad de situaciones no previstas por ésta, razón por la cual se requiere la aplicación en forma supletoria de la Ley Federal del Trabajo, así como de otros ordenamientos que se aplicarán en lo que no prevé la referida ley, tal y como lo establece el artículo 11 de la citada Ley Federal Burocrática.

En efecto, considerando que existen infinidad de situaciones no previstas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, podríamos afirmar que para la aplicación de la Ley de referencia, es imprescindible considerar a la Ley Federal del Trabajo, como ordenamiento supletorio, al igual que los diversos criterios sustentados por el Tribunal Superior de Justicia de la Nación.

Sin embargo debemos reconocer que se rescató al trabajo burocrático de las ramas del derecho civil e incluso del derecho administrativo, para encuadrarlo en su lugar correspondiente, esto es, en el artículo 123 constitucional, que consagra la garantía social del trabajo.

Esta ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, siendo presidente de la República el licenciado Adolfo López Mateos y concluía señalando en sus artículos transitorios que entraría en vigor al día siguiente de su publicación y que así mismo abrogaba de esa manera el Estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, derogándose las disposiciones que se opusieran a la nueva ley con excepción de aquellas dictadas en favor de los veteranos de la Revolución.

Así cobró vigencia la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que en lo sucesivo regularía la segunda parte del artículo 123 Constitucional (apartado "B").

No obstante, debemos señalar que existen trabajadores al servicio del Estado que no se encuentran protegidos por las garantías establecidas en el apartado "B" del artículo 123 constitucional, ni por su ley reglamentaria (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), como son aquellos de confianza, enunciados en el propio artículo 5º de la citada Ley, así como aquellos cuyos servicios los presta "mediante contrato civil o estén sujetos a pago de honorarios", según lo determina por exclusión el artículo 8º del referido ordenamiento legal.

Y para los que la única garantía social que les otorga el artículo 123 constitucional, es la relativa a la protección al salario y a los beneficios de la seguridad social; lo que nos conlleva a considerar que tales trabajadores aunque son del

Estado, porque se dedican a su actividad y le prestan servicios al mismo, únicamente por la forma de su "vinculación jurídica", se encuentran excluidos de sus derechos, aún en aquellos casos referentes a la posibilidad de resolver sus conflictos laborales mediante la intervención de un órgano jurisdiccional.

No pueden reclamar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por cuanto hace a su estabilidad en el empleo ni a las prestaciones derivadas de ésta, por estar excluidos del régimen de aplicación de la Ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, ni tampoco pueden acudir ante las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje por ser trabajadores al servicio del Estado. Ello ha conducido a una práctica que es evidentemente inadecuada, puesto que la baja o cese de un trabajador de confianza al servicio del Estado se impugna a través del juicio de garantías como si se tratara de un acto de autoridad, con consecuencias muy peculiares en la realidad.

Es claro que al estar excluidos por la propia constitución de las normas protectoras de la estabilidad en el empleo y de la organización colectiva, los trabajadores de confianza al servicio del Estado y siendo como lo es el origen de la relación de trabajo un acto administrativo, es legítimo impugnarlo como tal, mediante el juicio de amparo; pero ello da como resultado que la protección de la justicia Federal no pueda resarcir al quejoso en la misma forma que pudiera hacerlo un Tribunal de Trabajo, ya que el juicio de garantías por su misma naturaleza, no puede extender sus efectos más allá de lo señalado por el artículo 80 de la ley de la materia;

por lo que sería necesario promover un juicio ordinario para lograr el total resarcimiento de los daños causados al trabajador quejoso.

Tampoco este sistema resulta adecuado para la autoridad administrativa, titular de la relación laboral, cuando se tiene que prescindir de un trabajador de confianza por razones de reorganización; ya que no está regulada la relación de trabajo por disposición alguna, en virtud de no ser aplicable a los trabajadores de confianza la legislación burocrática, el juez de amparo que conoce del asunto exclusivamente desde el punto de vista de la violación de las garantías individuales, se encuentra impedido para conocer el fondo del conflicto laboral.

Es por ello que consideramos que existe una lamentable laguna en la legislación laboral burocrática que origina frecuentes injusticias respecto a los trabajadores de confianza que le prestan sus servicios al Estado, situación que contraviene el espíritu que motivó al constituyente de Querétaro y que fue el de proteger los derechos de todo aquel que vive de su trabajo, no sólo en su vida y decoro, sino también en la estabilidad en el empleo.

C) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Por lo que respecta a este amplísimo tema, no pretenderemos estudiarlo en su generalidad, sino únicamente en cuanto a la vinculación que sustenta con el Derecho del Trabajo Burocrático con el que contiene una estrecha relación. Podemos señalar

sin temor a equivocarnos que ese punto de contacto o de relación lo encontramos en los artículos 46 y 47 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Señala el artículo 46 que "incurrirán en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o. de esa Ley, es decir, aquellos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 103 Constitucional y todas aquellas personas que manejan o apliquen recursos económicos federales; a saber:

- 1.- Los representantes de elección popular;
- 2.- Los miembros del Poder Judicial Federal;
- 3.- Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal.
- 4.- Los funcionarios y empleados. Es decir las dos partes de la relación jurídica de trabajo; la titularidad del Estado - Patrón en funcionarios y empleados; y
- 5.- En general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

En relación a nuestra materia, el Derecho del Trabajo Burocrático, nos bastará con hacer referencia a los numerales 4 y 5 para saber que nos atañe al referirse a actos u omisiones en que incurran funcionarios y trabajadores principalmente, con respecto a sus actividades inherentes al puesto de trabajo en el que se desempeñan. Por lo que procederemos a enunciar el artículo 47 del referido ordenamiento legal y las fracciones que estimamos caen dentro del área de acción del Derecho Laboral Burocrático.

"Artículo 47. Todo Servidor Público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observados en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo cumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que corresponda, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas y las que al respecto rijan en el servicio y de las Fuerzas Armadas:

"I.- Cumplir con la máxima diligencia, en el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio, implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.

"II.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades

que le sean atribuidos y la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos.

"III.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de aquéllas:

"V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.

"VI.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.

"VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que estos dicten en el ejercicio de sus funciones;

"IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual

se le asignó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

"X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

"XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

"XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el estado le otorga por el desempeño de su función sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII.

"XVII.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de

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

"XXI.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; y

XXII.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos".

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

Para la aplicación de sanciones que se deriven de la inobservancia de las obligaciones a que hemos hecho mención, se establecerán en cada Secretaría o entidad pública en general de la Administración Pública, una unidad específica a la que en la mayoría de éstas, se ha denominado Contraloría Interna, a la que tiene acceso el público, para presentar quejas y denuncias.

El art. 53 de esta Ley enumera las sanciones administrativas que podrán aplicarse al servidor público, por la Contraloría Interna de la dependencia de que se trate, estudiando en cada caso, gravedad de la responsabilidad, circunstancias socioeconómicas del servidor público, nivel jerárquico, antigüedad en el servicio, reincidencia y monto del beneficio, daño o perjuicio económico ocasionado. Pudiendo optar por las siguientes alternativas:

"I. Apercibimiento privado o público;

"II. Amonestación privada o pública;

"III. Suspensión.

"IV. Destitución del puesto;

"V. Sanción económica; y

VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público".

Así mismo señala las reglas que deberán observarse para aplicar una u otra sanción.

"I. El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico;

"II. La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes, con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas;

"III. La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el período al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico;

"IV. La Secretaría promoverá los procedimientos a que hace referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico;

"V. La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será aplicable por resolución

jurisdiccional que dictará el órgano que corresponda según las leyes aplicables; y

"VI. Las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico cuando no excedan de un monto equivalente a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y por la Secretaría cuando sean superiores a esta cantidad".

Como se desprende de las fracciones II y IV (del Art. 56 de esta Ley referido en el párrafo que antecede) la Ley Federal de Responsabilidades nos remite a las disposiciones legales que rigen en materia del Derecho del Trabajo Burocrático, por lo que dicho ordenamiento no viene a contradecir a nuestra materia de estudio. Cabe observar que las causales que menciona esta Ley en el Art. 47, al señalar la fracción II citado en líneas anteriores que la destitución se demandará; la está ubicando automáticamente dentro de la Fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

D) CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión previó el establecimiento de Condiciones Generales de Trabajo, en cada Unidad Burocrática, al efecto, el Estatuto de 1941 en sus artículos 63, 64 y 65, preveía que:

Art. 63 "Las Condiciones Generales de Trabajo se fijarán al iniciarse cada Período de Gobierno, por los titulares de la Unidad Burocrática correspondiente, oyendo la opinión del sindicato correspondiente.

Art. 64. En el acuerdo respectivo se determinarán:

"I.- La intensidad y calidad del trabajo.

"II.- Las normas que deben seguirse para evitar la realización de riesgos profesionales, las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas.

"III.- Las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos.

IV.- Las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor regularidad, seguridad y eficacia en el trabajo".

"Art. 65.- En caso de que los Sindicatos de Trabajadores objeten substancialmente el acuerdo respecto a las Condiciones Generales de Trabajo, podría ocurrir ante el Tribunal Federal de Arbitraje, que resolverá en definitiva".

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Sin embargo reviste notable diferencia la versión estatutaria, frente a la de nuestra Ley Burocrática vigente, puesto que en nuestro ordenamiento en vigor las Condiciones Generales de Trabajo, permiten su revisión periódica cada tres años, a petición del sindicato, situación que en el estatuto anterior se contemplaba al iniciarse cada periodo de gobierno.

Otra diferencia entre el Estatuto Jurídico y la Ley en vigor, se localiza en el requisito constitutivo del depósito ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, situación no prevista por el Estatuto, pero sí por nuestra Ley vigente.

En cuanto a su contenido, solo se ha agregado, a virtud de la Reforma de diciembre de 1974, lo relativo a labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección a las trabajadoras embarazadas. Dos variaciones adicionales de las medidas disciplinarias que en el estatuto se establecían en una fracción, y la otra, suprimió de "las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo", el calificativo "regularidad".

De igual manera que el anterior estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, la Ley Burocrática soslaya la definición de las Condiciones Generales de Trabajo y prefiere señalar de qué manera se fijarán. Así en su artículo 87 dispone:

"Las Condiciones Generales de Trabajo, se fijarán por la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del sindicato correspondiente y a solicitud de este, se revisarán cada tres años".

Para el Dr. Miguel Acosta Romero, las Condiciones Generales de Trabajo son: "El documento en que se fija por el Titular de la Dependencia respectiva, el conjunto de reglas necesarias para obtener mayor seguridad y eficiencia en el trabajo"(17).

La anterior definición trata de ubicarse dentro de los presupuestos normativos del transcrito artículo 87, pero no los aborda en su totalidad, se nota la ausencia de la opinión sindical en la emisión del acuerdo respectivo, aunque es probable que no haya omisión o deficiencia en el concepto, sino la convicción de que tal elemento no es coyuntural dentro del procedimiento de fijación de las condiciones generales de trabajo, situación con la cual estamos totalmente de acuerdo, puesto que estimamos que no se trata de una convención sino de un acto unilateral del Estado.

Por nuestra parte consideramos a las Condiciones Generales de Trabajo, como el instrumento que precisa las particularidades de la prestación del servicio, en sentido dilatado, por su propia naturaleza deben ser permanentes y adecuarse a las circunstancias en cada revisión, esto es que un cambio de gobierno no debe generar variación en las relaciones laborales entre el estado y sus servidores, de ahí que las condiciones que la detallan deben permanecer en sus términos.

(17) ACOSTA ROMERO, Miguel, ob. cit. p. 719

E) REGLAMENTO INTERIOR

Podemos observar al Reglamento Interior desde dos puntos de vista , uno genérico y otro específico como lo es el Reglamento Administrativo.

Por lo anterior, podemos apreciar dos categorías de Reglamentos, los particulares y los de Autoridad, sin embargo para efectos de nuestro trabajo, únicamente nos ocuparemos de los Reglamentos de Autoridad y en forma concreta del Reglamento Interior de trabajo de los órganos públicos.

El Dr. Miguel Acosta Romero, nos describe al Reglamento Interno como al "Instrumento que regula la actividad interna de las Entidades y Unidades administrativas que de ellas dependan (18).

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado omite hacer referencia alguna a el Reglamento Interior de Trabajo, razón por la cual debe aplicarse en forma supletoria lo que dispone al efecto la Ley Federal del Trabajo la cual en su artículo 422 establece:

"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".

(18) ACOSTA ROMERO, Miguel ob. cit p.763

Sin embargo en el Derecho Laboral Burocrático no existe establecimiento ni empresa, debiendo entender que se trata de la aplicación, de normas específicas para el desarrollo del trabajo en algunos organismos ó dependencias gubernamentales con objetivos especializados.

En efecto los Reglamentos internos nacen ante la necesidad de establecer normas adecuadas a las necesidades laborales de oficinas o dependencias en grado de jerarquía menor. Para lo cual es necesario elaborar algún reglamento específico. Es por ello que aparecen los Reglamentos Interiores.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 423 de la Ley Federal del Trabajo el Reglamento Interior deberá contener, los horarios de trabajo, el lugar en donde deban comenzar y terminar las jornadas de trabajo, el periodo para limpieza del mobiliario de trabajo, días y lugares de pago, normas para auxilios, permisos, licencias y demás normas necesarias o convenientes para los mejores resultados del trabajo en aquella dependencia e incluso medidas disciplinarias.

Para que el Reglamento interior adquiera obligatoriedad, deberá depositarse ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como autoridad competente y tendrá vigencia desde el momento y fecha de su depósito.

CAPITULO V

EL PROCEDIMIENTO DE CESE PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

A) CAUSAS DE CESE.

B) EL CESE INMEDIATO.

**C) EL CESE PREVIO PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO.**

a).- Notificación.

b).- Instrumentación del Acta Administrativa.

c).- El Dictamen.

**D) EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE
CONTRALORÍA INTERNA.**

CAPITULO V

PROCEDIMIENTO DE CESE PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

A) CAUSAS DE CESE

Consideramos en capítulos anteriores al cese como la terminación de la relación de trabajo entre las dependencias gubernamentales y sus trabajadores.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 46 consagra las causas de terminación de la relación de trabajo, estableciendo en las cuatro primeras fracciones situaciones como: conclusión del término o de la obra determinantes de la designación (fracción II) y muerte del trabajador (fracción III); respectivamente y en la fracción I establece "por renuncia"; aspectos con los cuales se hace incuestionable que se refiere a la terminación de la relación jurídica en general y no concretamente al "despido".

Al efecto transcribimos el referido artículo 46, por resultarnos de primordial importancia para nuestro tema de estudio.

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:

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

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

"III. Por muerte del trabajador;

"IV. Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;

"V. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

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

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

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

"d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

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

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

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

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

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

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

Aún cuando la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no establece distinción entre las causas de terminación de la relación de trabajo y causas de rescisión de esta, como lo hace la Ley Federal del Trabajo, consideramos que la Ley Federal Burocrática en las dos primeras fracciones de su artículo 46 se refiere a causas de rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad para el Estado.

Así pues la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 46 nos establece tanto causas de terminación como causales de rescisión de la relación de trabajo, otorgándole el derecho a rescindir la relación a una sola de la partes (fracción V) al Estado.

Lo anterior sin que dejemos de considerar que en algunas ocasiones la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado al abandono de trabajo como una expresión de rescisión de la relación laboral a cargo del empleado.

Por ello procederemos a clasificar las causas de terminación de la relación de trabajo, desde nuestro muy particular punto de vista.

a) CAUSAS DE CESE SIN RESPONSABILIDAD PARA AMBAS PARTES.

Esta situación se presenta cuando cesa automáticamente y sin mayor formalismo o trámite la relación de trabajo entre dependencia y trabajador por las siguientes causas:

- 1.- Por renuncia del trabajo; cuya firma que calce a ésta deberá ser cotejada por el área de Recursos Humanos, con la firma que obre en el expediente o registro del trabajador y de ser posible se ratifique;
- 2.- por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación (lista de raya, obra determinada, interino, etc.);
- 3.- Por muerte del trabajador; y
- 4.- Por incapacidad permanente del trabajador ya sea física o mental que le impida el desempeño de sus labores.

b) CAUSALES DE CESE A CARGO DE LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS.

En este apartado se encuadran las causales de rescisión imputables al trabajador sin responsabilidad para las dependencias, lo que se conoce como

terminación de los efectos del nombramiento con justificación (fracción V artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

Debiéndose aclarar que tal situación trae como consecuencia que el titular de la dependencia proceda a instrumentar el procedimiento establecido para el efecto por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 46.

B) EL CESE INMEDIATO

El cese inmediato que se establece entre los trabajadores al Servicio del Estado y las Dependencias Gubernamentales obedece a las cuatro primeras fracciones contenidas en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las cuales no requieren mayor trámite que el de la actuación administrativa por la que se determina la baja definitiva

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:

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

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

"III.- Por muerte del trabajador; y

IV.- Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores".

Nos ocuparemos de las causales de cese contenidas en la referida fracción I, por considerar que son las que ameritan el debido desglose.

a) Renuncia.

Nuestra controvertida fracción primera, comienza por aludir a una inconcusa causal de terminación de la relación laboral que es la renuncia.

La renuncia constituye la manifestación de voluntad del empleado, de dar por terminada la relación de trabajo en forma libre y unilateral, extinguiéndose con ello en forma automática el vínculo laboral sin mayor trámite o formalismo.

Sin embargo nos encontramos ante la necesidad de considerar lo que se establece sobre el particular, en el apartado "A" del artículo 123 Constitucional, dada la escasez de criterios que se presentan al respecto en el Derecho Laboral Burocrático y atendándose a la aplicación supletoria que consagra el artículo 11 de la Ley de la Materia (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

Algunos teóricos del Derecho Burocrático, como el Licenciado Miguel Cantón Moller, consideran que con base en la Ley Federal del Trabajo, se establece como obligación, el hecho de que la renuncia sea ratificada ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, fundamentalmente para evitar que la misma sea obtenida mediante coacción.

Sin embargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido Jurisprudencia en sentido diverso al apuntado por el autor referido.

"RENUNCIA AL TRABAJO, PARA SU VALIDEZ NO SE REQUIERE DE APROBACIÓN DE LA JUNTA". La renuncia al trabajo presentada por el trabajador no constituye un convenio o algún otro acto de aquellos que conforme a la Ley Federal

del Trabajo, requiere para su validez hacerse ante la junta y ser aprobados por ésta, sino que dicha renuncia constituye un acto unilateral del trabajador que de ese modo decide poner fin a la relación de trabajo que lo ligaba con la empresa.

Séptima Época. Quinta Parte.

Vols. 56. Pág. 41 A.D. 782/73. Fructuosa Linos, 5 votos.

Vols. 151-156. Pág. 41 A.D. 5018/80. Juan Ramírez Escoto 5 votos.

Vols. 157-162. Pág. 47 A.D. 4682/81. Héctor Alvelais. Unanimidad 4 votos.

Vols. 163-168. Pág. 37 A.D. 1882/82. Carlos Montaña. Unanimidad 4 votos.

Vols. 187-192. Pág. 45. A.D. 6341/83. Victor Nava Badillo. 5 votos ⁽¹⁹⁾.

Al respecto reiteramos lo ya expresado al efecto, por cuanto hace a que la firma que obra en el escrito de renuncia debiera ser cotejada por el área de recursos humanos, con aquella que obre en el expediente personal o registro del trabajador.

b) Abandono de empleo.

El abandono de empleo constituye una especie de renuncia tácita. Esta situación se genera en numerosas ocasiones al terminar alguna licencia o comisión.

En efecto el abandono de empleo no significa que el patrón rescinda la relación de trabajo sino que aduce que fue el trabajador quien dio por terminada la relación al abstenerse de cumplir con las obligaciones contraídas, situación que a sido confirmada por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ABANDONO DE TRABAJO, EXCEPCIÓN DE

El abandono de trabajo hecho valer como excepción no significa que el patrón rescinda el contrato de trabajo, sino que aduce que fue el trabajador quien lo dio por rescindido al abstenerse de cumplir las obligaciones contraídas en el mismo, especialmente la de prestar el servicio convenido.

SEXTA ÉPOCA, QUINTA PARTE, volumen XXXVIII, P. A.D.
504/59.- Isaura Rivera Carreto. 5 votos.

SÉPTIMA ÉPOCA, QUINTA PARTE. volumen XXVIII, P.B. A.D.
5286/70.- Petróleos Mexicanos.- 5 votos.

APÉNDICE 1975.- 5 votos.(20)

A nuestro criterio esta situación en particular otorga al Patrón-Estado la justificación para rescindir la relación de trabajo sin ninguna responsabilidad y sin previo procedimiento administrativo que establece el artículo 46 Bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como requisito de justificación.

c) Abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo; a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o cause la suspensión o deficiencia de un servicio o que ponga en peligro la vida o la salud de las personas.

Por lo que respecta a este apartado nos precisa los casos en que el trabajador abandona sus labores, pero únicamente en las circunstancias señaladas anteriormente y en las cuales no resulta aspecto primordial el factor tiempo, puesto que es necesario que se configure el efecto o consecuencia referido.

Nuestro frecuentemente citado jurista del Derecho Burocrático, Licenciado Miguel Cantón Moller considera que esta situación se equipara también al igual que la renuncia a una "Tácita voluntad del trabajador, de ya no querer seguir laborando para el Estado-Patrón".

Por nuestra parte consideramos que las situaciones anteriormente descritas, en particular no implican la tácita renuncia del empleado, sino en contravención a ello, se traducen en un incumplimiento o infracción a las obligaciones del trabajador, en cuyo caso confiere al estado la facultad de darle por terminados los efectos de su nombramiento al servidor público.

Es importante señalar que en algunas ocasiones se llega a confundir esta situación, con la que se refiere a las faltas de asistencia injustificadas que se encuentran previstas en el inciso b) fracción V del artículo 46 de la Ley Laboral Burocrática, correspondiente a faltas de asistencia por más de tres días en forma consecutiva sin causa justificada.

Sin embargo de la simple lectura de la hipótesis anteriormente señalada se desprende que la misma se configura al cuarto día de inasistencias, mientras que el abandono de empleo al día siguiente; al quinto día, siempre y cuando no se cause perjuicio en las circunstancias que establece la fracción I del referido artículo 46.

Lo anterior encuentra apoyo en el criterio jurídico que constituye jurisprudencia publicado en el apéndice de jurisprudencia 1917-1975. Pág. 249 y 250.

**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 dejara 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 (fracción V inciso b)), también lo es que cuando el trabajador deja de presentarse por más de cuatro días a sus labores sin causa justificada, se actualiza la causal de abandono de empleo, ya que tal actitud del trabajador entraña su decisión de no seguir prestando sus servicios"(21).

Habiendo hecho esta aclaración, procederemos a analizar las causales de cesación de la relación de trabajo que establece como requisito de justificación un procedimiento de carácter administrativo.

C) CESE PREVIO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El cese que previamente requiere la instauración del procedimiento administrativo que establece el artículo 46 Bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, corresponde exclusivamente a las causales contempladas por la fracción V del artículo 46 del referido ordenamiento legal.

(21) MORA ROCHA Manuel, ob. cit. Pág. 101.

Art. 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:

"V. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

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

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

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

"d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

"a) 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 efecto el procedimiento administrativo a que nos referimos y el cual se establece como requisito de procedibilidad para cesar a los empleados públicos que se encuentran bajo el régimen del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, encuentra su fundamento en el artículo 46 Bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual establece que los funcionarios superiores de la Unidad Administrativa correspondiente levantarán una Acta Administrativa, con intervención

del trabajador afectado y de un representante sindical; pero aclaramos siempre y cuando el empleado incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo 46, aún cuando en la práctica el uso de las actas administrativas debiera extenderse también, sobre las causales de cese inmediato contenidas en la fracción I del mismo precepto legal, como son abandono de empleo y de labores respectivamente.

Al efecto es importante identificar debidamente si se trata de un trabajador de base o de confianza, puesto que como lo hemos establecido en el presente trabajo, los empleados de confianza, además de no tener derechos sindicales, se encuentran al margen del régimen de aplicación de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, por cuanto hace a su estabilidad en el empleo.

Así pues los trabajadores al servicio del Estado con categoría de confianza se encuentran excluidos de la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional (L.F.T.S.E.), por disposición expresa de su artículo 8º, sin embargo consideramos que debiera existir obligatoriedad también aun cuando en circunstancias diversas, de que se les instrumente un procedimiento administrativo previamente a su cese, puesto que siendo como lo es el origen de la relación laboral un acto administrativo, es legítimo impugnarlo como tal mediante el juicio de amparo, cuando en él se contengan violaciones a las garantías individuales del empleado, sin importar su categoría.

a) NOTIFICACIÓN (citatorio)

Es importante determinar primordialmente si se trata de trabajadores de base o de confianza.

Tratándose de trabajadores de base, su citación, al igual que la de su representante sindical deberá hacerse con setenta y dos horas previas a la instrumentación del acta correspondiente, haciéndole saber al trabajador su derecho a presentar los testigos de descargo y las pruebas que considere idóneas a su defensa.

Si se trata de un empleado de confianza únicamente se le citará a él.

El trabajador puede ser notificado en su centro de trabajo o en el domicilio que tenga registrado en la unidad de trabajo, indicándole:

a) Día, hora y lugar en donde se instruirá el acta.

b) Fundamentación y motivación.- Señalar el motivo ó causal de cese que se le imputa al trabajador, indicando en su caso con toda claridad, la fecha de la falta en la que incurrió y el hecho motivo de la diligencia.

Así también deberá fundamentarse en las Condiciones Generales de Trabajo de la Dependencia correspondiente, así como en el artículo 46 Bis y el inciso correspondiente de la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

c) Se deberá otorgar al trabajador afectado la garantía de audiencia, esto es, se le hará saber que en la diligencia podrá manifestar lo que a su derecho convenga proponiendo en su defensa los testigos y pruebas que estime pertinentes.

Es importante señalar que la notificación deberá hacerse personalmente, y en caso de que no se encuentre presente el trabajador, se le dejará citatorio para que espere al día siguiente a determinada hora y si no obstante el citatorio, no se encuentra, la notificación se hará con la persona que se encuentre en el domicilio, debiendo asegurarse la persona que practique la diligencia que quien recibe el citatorio se identifique plenamente y manifieste la relación que tenga con el trabajador, asentando la razón en el acuse de recibo correspondiente.

La inasistencia del trabajador o del representante sindical en su caso, cuando hubieren sido debidamente notificados no suspende la diligencia.

b) Instrumentación de Actas Administrativas.

El uso del acta administrativa en las dependencias públicas que rigen sus relaciones de trabajo bajo el apartado "B" del artículo 123 Constitucional,

encuentra su fundamento en el artículo 46 Bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual establece como requisito de procedibilidad para cesar a un trabajador al servicio del estado, la instauración del referido procedimiento administrativo, cuando los trabajadores incurran en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo 46 del citado ordenamiento.

En relación a los empleados de confianza y no obstante encontrarse excluidos del régimen de aplicación de la Ley Laboral Burocrática consideramos que en la práctica debiera también instaurárseles el referido procedimiento administrativo, puesto que tal situación podría constituir el único elemento de prueba idóneo para justificar su cese.

REQUISITOS

El acta administrativa deberá contener con toda precisión:

- a) Lugar, fecha y hora en que se instrumente, conforme a los usos y principios generales de derecho.
- b) Las personas que intervengan señalándose en cada uno de los casos su calidad.
- c) Narración pormenorizada de los hechos imputados al trabajador afectado.

d) Declaración de los testigos de cargo, los que intervendrán bajo protesta en términos de ley, debiendo estar dispuestos a ratificar su dicho ante el tribunal competente.

e) Declaración del trabajador afectado, cuando ello sea posible puesto que habrá casos en los que resulte imposible su intervención, bien por que ha abandonado el empleo o inclusive porque carezca de interés para comparecer.

f) Declaración de los testigos de descargo, los que en todo caso serán propuestos por el trabajador afectado o su representante sindical.

g) Declaración del representante sindical (en su caso) el cual tendrá intervención en defensa de su representado.

h) Testigos de asistencia, quienes declararán como constancia de todo lo actuado en la diligencia correspondiente firmando, al margen y al calce para constancia.

Deberán acompañarse al acta los elementos de prueba que se tengan para acreditar las infracciones que se atribuyan al empleado afectado así como las que aporte el propio.

Es importante señalar que el acta administrativa deberá instrumentarse a la brevedad posible, una vez conocido el hecho irregular que se atribuya al trabajador, puesto que las facultades de las dependencias para suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores, prescriben en cuatro meses, contándose el término desde que sean conocidas las causas, de conformidad con lo establecido por el artículo 113 fracción II inciso c) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

c) El dictamen.

Tomando en consideración que en la práctica los coordinadores administrativos e incluso los jefes de oficina de las Dependencias Públicas, proceden a cesar a sus empleados cuando a su criterio existe causa para ello, lo cual se revierte en perjuicio de las dependencia, puesto que tales determinaciones generalmente carecen de fundamentación y motivación, otorgándole en tal virtud al empleado afectado, el derecho a la indemnización constitucional o a su reinstalación más los accesorios legales de la acción.

Consideramos que el acta administrativa instrumentada al trabajador, al igual que sus anexos, debiera remitirse inmediatamente a la Dirección General de Asuntos Jurídicos correspondiente, la cual deberá encuadrar la conducta del empleado a la causal invocada por la dependencia, determinando en su caso la existencia ó inexistencia de elementos para sancionar al trabajador afectado.

Lo anterior además de garantizar la existencia de una correcta interpretación de la causal para cesar a los empleados públicos, al igual que una adecuada valoración de los elementos de prueba, aportados al procedimiento administrativo, proporcionará al tribunal competente para conocer sobre el caso concreto, elementos básicos de juicio y análisis del asunto en cuestión.

La Dirección Jurídica deberá emitir la opinión correspondiente en la que se expondrán brevemente las conclusiones a que llegue, ya que el trabajador puede resultar ajeno a la conducta que se le atribuye.

En los casos en que se determine la existencia de elementos suficientes para sancionar al trabajador deberá tumarse al funcionario superior para que ejecute la resolución, pudiendo tratarse del Oficial Mayor de la Dependencia o el Encargado de la Unidad de Recursos Humanos, debiendo considerarse lo establecido al efecto por las Condiciones Generales de Trabajo y el Reglamento respectivo.

D) PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE CONTRALORÍA INTERNA.

Para comprender y analizar este apartado, nos es menester reflexionar sobre el papel que juega el Estado en el contexto político, social y económico que caracteriza nuestra nación.

En ese sentido, se debe destacar el principio jurídico de servicio público, que es el conferido al Estado, y que implica la ejecución de una serie de acciones de orden normativo y administrativo en materia de coordinación, regulación, suministro de bienes y servicios que satisfagan necesidades colectivas de orden económico, social y cultural.

Así pues, el Estado tiene un objetivo fundamental: el bienestar público, en contraposición con las entidades particulares cuya finalidad es de lucro. Esta diferenciación es importante, toda vez que representa el sustento del establecimiento de las relaciones laborales entre éste y sus trabajadores.

Ahora bien, en lo que respecta al marco jurídico-normativo que regula los procesos administrativos derivados de la relación de trabajo entre el Estado y sus empleados y atendiendo a la aplicación que sobre el particular tiene la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por ser este ordenamiento legal el que consagra las obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado en su carácter de servidores públicos, nos ocuparemos de lo que en él se establece, respecto a la estabilidad en el empleo de los referidos empleados.

En ese orden de ideas, la referida legislación, aún cuando pudiese parecer extraño, establece disposiciones referentes a la terminación de la relación de trabajo entre el Estado y sus empleados (Destitución). Pero claro, atendiendo a responsabilidades administrativas.

Específicamente el punto de contacto entre nuestro tema de estudio y el procedimiento administrativo tramitado ante las Contralorías Internas de las Dependencias, lo encontramos en los artículos 46 y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En efecto, señala al referido artículo 46 que incurrirán en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o. del citado ordenamiento legal, es decir, los mencionados en el Párrafo Primero y Tercero del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como todos aquellos que manejen o apliquen recursos económicos; a saber.

- 1.- Los representantes de elección popular;
- 2.- Los miembros del Poder Ejecutivo Federal;
- 3.- Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal;
- 4.- Los funcionarios y empleados. Es decir las dos partes de la relación jurídica de trabajo; la titularidad del estado patrón en funcionarios y empleados, así como trabajadores generalizados en el siguiente numeral; y
- 5.- En general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública

federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones.

Sin embargo, para los efectos de nuestra materia, nos bastará con hacer referencia a los numerales 4 y 5, para determinar a quienes se refiere al establecer, actos u omisiones en que incurran funcionarios y trabajadores.

Por su parte el artículo 47 de la referida Ley, establece las obligaciones inherentes a los empleados públicos para el buen desempeño de la administración pública federal, de entre las cuales transcribimos las que consideramos de más frecuente transgresión.

ARTICULO 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales.

"1.- Cumplir con la máxima diligencia al servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión;

"III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;

"V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

"VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

"IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

"XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;

"XV.- Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio

notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral, cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

"XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

"XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta Ley;

"XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría conforme a la competencia de esta;

"XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;

XXIV.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos".

Ahora bien el artículo 49 de la referida Ley de Responsabilidades indica que para la aplicación de las sanciones administrativas que deriven de la inobservancia de las obligaciones que hemos transcrito con anterioridad se establecerán en cada Secretaría o entidad pública, una unidad específica a la que se denominará Contraloría Interna, y a la que tendrá acceso cualquier persona para presentar sus quejas y denuncias, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

Como corolario de lo anterior el artículo 52 del mismo ordenamiento establece que los servidores públicos de las secretarías que incurran en responsabilidad por incumplimiento a sus obligaciones establecidas en el transcrito artículo 47 serán sancionados conforme al presente capítulo por la Contraloría Interna de dicha Secretaría. El titular de ésta se designará por el presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante el.

El artículo 53 enumera las sanciones administrativas que podrán aplicarse a los servidores públicos a cargo de las Contralorías Internas de la Dependencia de que se

trate, estudiando en cada caso la gravedad de la responsabilidad, circunstancias socioeconómicas del servidor público, nivel jerárquico; perjuicio económico ocasionado, pudiendo consistir en:

I.- Apercibimiento privado o público.

II.- Amonestación privada o pública.

III.- Suspensión.

IV.- Destitución del puesto.

V.- Sanción económica, e

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

De igual forma se señalan las reglas que deberán observarse para la aplicación de las sanciones referidas, ocupándonos únicamente de las correspondientes a la "Destitución" (fracción IV). por constituir esta nuestro tema central de estudio.

Al efecto, señala el artículo 56 en su fracción II que la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos se demandará por el superior jerárquico

de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas.

Del texto integral de la fracción II anteriormente referida se aprecia que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, nos remite a las disposiciones legales respectivas y a los procedimientos consecuentes de lo cual entendemos que deberá estarse a lo dispuesto por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Así pues, la sanción denominada destitución del empleo deriva de una responsabilidad y un procedimiento de naturaleza administrativa, pero es importante aclarar que sus efectos constituyen la ruptura de una relación de carácter eminentemente laboral.

Por ello es que consideramos que si bien es cierto que el Estado al sancionar a sus servidores públicos no actúa en forma análoga a un particular, sino como un organismo soberano con potestad de poder disciplinario, también lo es que al sancionar a sus empleados con la destitución del empleo, se esta frente a la terminación de la relación laboral entre el Estado y sus empleados, independientemente de la naturaleza del acto que le dio origen.

En esa virtud, resulta incuestionable que tratándose de servidores públicos de base, independientemente de la imposición de la sanción de destitución, su ejecución deberá realizarse en términos de las leyes laborales, tal y como lo dispone el artículo 75 del referido ordenamiento legal, el cual dispone la facultad de la autoridad competente para imponer sanciones administrativas establecidas en resoluciones firmes únicamente para empleados de confianza, puesto que tratándose de servidores públicos de base aún cuando la imposición de la sanción corresponda a la autoridad administrativa, su ejecución es exclusiva de la autoridad laboral.

No obstante lo anterior la Ley Federal de Responsabilidades en estudio en su artículo 57 faculta a las Contralorías Internas de las Dependencias a determinar la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa a cargo de los servidores públicos por incumplimiento a sus obligaciones, otorgándoles por igual la facultad de aplicar, por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes, sin establecer distinción alguna por cuanto hace a la categoría del servidor público.

Por nuestra parte consideramos que la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no confiere a las Contralorías Internas la facultad para ejecutar sanciones administrativas de "Destitución" cuando se trate de trabajadores de base, sino únicamente a empleados de confianza, tal y como se establece en el referido artículo 75 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ahora bien, en el ámbito laboral burocrático, si bien es cierto que existe una relación equiparable a la de trabajo no menos cierto lo es el hecho de que tal equiparación solamente es absoluta respecto a los trabajadores de base, ya que por mandato constitucional los poderes del Estado ejercen una potestad imperativa o autoritaria y considerando que el artículo 123 apartado "B" de la Constitución Federal excluyó expresamente de su régimen a los empleados de confianza, es obvio que entre estas y las dependencias de los Poderes de la Unión, no existe relación que pudiera equipararse plenamente a la de trabajo, razón por la cual no puede decirse que los actos derivados de tal relación son de naturaleza esencialmente laboral.

A mayor abundamiento, debemos considerar que el Tribunal Laboral no es competente para declarar nulas las sanciones impuestas a los servidores públicos con base en la Ley Federal de Responsabilidades, puesto que en la misma se disponen como medios de impugnación tanto el recurso de revocación ante la propia autoridad emisora de la sanción, como el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. (Artículo 70 y 71).

Atendiéndose a lo anterior es indudable que las Contralorías Internas de las Dependencias carecen de facultad para ejecutar sanciones de destitución a empleados de base, puesto que para ello deberá estarse a lo dispuesto por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual excluye de cualquier situación de carácter laboral a la Contraloría Interna de la Dependencia respectiva.

En tal virtud la aplicación y en su caso la ejecución de la sanción administrativa de "Destitución" regulada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

Públicos, únicamente le es aplicable a empleados de confianza, puesto, que tales empleados se encuentran excluidos del régimen de aplicación de la Ley Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, por así establecerlo en forma expresa en sus artículos 5o. y 8o. Atendiéndose además a que en el ámbito de aplicación de la citada Ley de Responsabilidades no se establece distinción alguna respecto a la categoría del trabajador.

PROCEDIMIENTO

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

Asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para el efecto se designe.

II.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los 30 días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las 72 horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

Los servidores públicos sancionados, conforme a lo establecido en el artículo 70 de la Ley en comento, podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones referidas anteriormente, las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

El referido precepto legal a nuestro criterio no hace sino confirmar nuestra consideración en el sentido de que las Contralorías Internas de las Dependencias Gubernamentales, carecen de facultades para destituir a empleados de base puesto que independientemente de la naturaleza del procedimiento que origine la destitución del empleado público, en el caso concreto se está frente a una terminación de una relación eminentemente de carácter laboral.

Ahora bien, el hecho de que las resoluciones emitidas por las Contralorías Internas pueden impugnarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ello implica que su enfoque hacia la destitución, únicamente proceda frente a empleados de confianza, puesto que siendo como lo es el referido Tribunal, un Órgano Jurisdiccional de carácter específicamente anulatorio, se encuentra imposibilitado para restituir al trabajador afectado en la totalidad de sus derechos laborales.

Por ello consideramos que la propia Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos se excluye de regular la destitución para empleados de base (artículo 75), dejando tal situación a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

CONCLUSIONES

Habiendo establecido el marco tanto histórico como jurídico sobre la figura de cese de la relación laboral entre los poderes de la Unión y el Departamento del Distrito Federal con sus trabajadores, establecemos las siguientes conclusiones.

PRIMERA.- Durante largo tiempo las relaciones laborales entre los órganos del Estado y sus empleados permanecieron indeterminadas ya que se conservó la idea de que tal relación no podría equipararse a la existente entre el obrero y el empresario y por ello es que los tratadistas del Derecho Administrativo se encargaron de establecer las características de la función pública.

SEGUNDA.- Al crearse el artículo 123 Constitucional, por el Congreso Constituyente de 1917, no se contemplaron las actividades laborales de los empleados públicos, puesto que se consideraban propias del Derecho Administrativo, situación que generó se regularan por normas de carácter administrativo como acuerdos y reglamentos .

TERCERA.- Los trabajadores al servicio del Estado, Tampoco fueron considerados en el régimen de aplicación de la la ley reglamentaria del artículo 123 Constitucional (Ley Federal del Trabajo), de 1931, debido a que injustamente fueron excluidos expresamente por su artículo segundo

CUARTA.- Fue hasta el 5 de diciembre de 1938, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación, el Estatuto para los trabajadores al servicio del Estado, cuando los empleados públicos obtuvieron el reconocimiento a sus derechos laborales, creándose además el antecedente del apartado "B" del 123 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960.

QUINTA.- Una vez reconocidos sus derechos laborales, los empleados públicos obtuvieron mayor protección, que los trabajadores en general por cuanto hace a su estabilidad laboral ya que previamente a que se les den por terminados los efectos de su nombramiento, deberá instaurarse un complejo procedimiento administrativo de justificación regulado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

SEXTA.- En la práctica y dada la complejidad del procedimiento administrativo para justificar el cese de los empleados públicos, existen innumerables ocasiones en las cuales se determina injustificado el cese de tales trabajadores, lo cual se revierte en perjuicio de los órganos del Estado y en consecuencia del servicio comunitario, ya que ello otorga a los empleados afectados el derecho a la indemnización constitucional o reinstalación en su caso, mas los accesorios legales..

SEPTIMA.- Existen empleados al servicio del Estado, que dada la formalidad de su vinculación jurídica, se encuentran desprotegidos en sus derechos laborales, por cuanto hace a su estabilidad en el empleo, como lo son los considerados de confianza, que se encuentran excluidos en ese sentido tanto por el artículo 123 apartado "B" de nuestro Ordenamiento Supremo, como por su Ley reglamentaria, razón por la cual recurren a

una práctica inadecuada como lo es el impugnar su cese mediante el juicio de garantías como si se tratara de un acto totalmente de autoridad.

OCTAVA.- Aún cuando la finalidad de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, fue la de establecer tanto las normas sustantivas, como adjetivas que regirían las relaciones entre el Estado y sus empleados, en realidad no constituye en si misma una reglamentación propia y exclusiva para los empleados públicos, principalmente por cuanto hace a su derecho procesal, ya que existen infinidad de situaciones que no prevé y que conllevan a aplicar frecuentemente en forma supletoria otros ordenamientos

NOVENA.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también contempla una forma de terminación de las relaciones laborales entre el Estado y sus empleados, pero atendiéndose a una responsabilidad administrativa, como lo es la llamada "Destitución" que aun cuando es diverso su origen es indiscutible que se está frente a la terminación de una relación laboral.

DECIMA.- La figura de "Destitución" regulada por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos únicamente le es aplicable a empleados de confianza ya que tratándose de empleados de base, su cese deberá estarse a lo que disponen las leyes laborales.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Porrúa, México. 1983.

ARMIENTA, Gonzalo, Los Servidores Públicos y Sus Nuevas Responsabilidades. I.N.A.P. México. 1984.

BORRELL, Miguel, Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Tercera Edición, Sista, México. 1992.

CASTORENA, Jesus. Tratado de Derecho Obrero. Jaris. México. 1982

CAVAZOS, Baltasar. 35 Lecciones de Derecho del Trabajo. Quinta Edición, Trillas, México, 1976.

CAVAZOS, Baltasar. El artículo 123 y su Proyección en América. Ius, México, 1991.

CANTÓN, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda Edición. Pac, México, 1991.

DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Tercera Edición, Porrúa, México, D.F., 1991.

DAVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Porrúa, México. 1988.

DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo. T.I Octava Edición, Porrúa, México, 1991.

DE LA CUEVA., Mario. Nuevo Derecho del Trabajo. T.I. Onceava Edición, Porrúa, México, 1990.

DUHALT, Miguel. Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado. I.N.A.P. México, 1977.

F.E.T.S.E. Testimonios Históricos. Lucha por una ley protectora de los trabajadores y el surgimiento de la federación de los trabajadores al servicio del estado. México, 1932.

HARO, Guillermo. Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México. I.N.A.P. España. 1988.

HERRAN, Mariano. Legislación, Doctrina y Jurisprudencia Burocrática. Porrúa, México. 1986.

MORALES S.Hugo.Italo La estabilidad en el empleo. Trillas, México, 1987.

MORENO, Rodríguez. Régimen Jurídico de los Trabajadores del Estado. I.N.A.P. México, D.F. 1981.

POZZO, Juan. Manual Teórico Práctico del Derecho del Trabajo. T I, Arayú, Buenos Aires., Argentina 1961.

RAMIREZ, Fonseca. El Despido. Décima Edición. Pac. México, 1992.

TENA, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Décima Sexta Edición. Porrúa, México. 1978.

TRUEBA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Porrúa, México. 1972.

VALDOVINO, Bailon. Despido, Rescisión y Cese. Jus Semper. México, D.F. 1991.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada por: Instituto de Investigaciones Jurídica (U.N.A.M.), Serie, Textos Jurídicos, México, D.F. 1992.

Diario de los Debates, Congreso Constitucional 1916-1917. Edición de la Comisión Nacional para la celebración del Sexagésimo Centenario de la Proclamación de la Independencia Nacional. México. 1960.

Ley Federal del Trabajo Burocrático, comentada por: Alberto Trueba Urbina. 29 Edición Porrúa, S.A. México, D.F. 1992.

Legislación Federal del Trabajo Burocrático, comentada por: Hugo Italo Morales y Rafael Tena Suck, reimpresión, Pac. México, D.F. 1992.

Legislación Federal del Trabajo, comentada por: Alberto Trueba U. 68. Edición Porrúa, S.A. México, D.F. 1992.

Legislación Federal del Trabajo, comentada por: Francisco Ramírez Fonseca, Novena Edición. Pac. México, D.F. 1992.

Legislación Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editada por la S.E.C.O.G.E.F. México, D.F. 1993.

OTRAS FUENTES

ESCRICHE, Joaquin. diccionario de legislación y Jurisprudencia, T I. Cárdenas, México 1958.

Manual de Acceso a la Jurisprudencia Laboral (1989). Servicio de Información Sobre Asuntos Laborales (S:I:A:L:), Secretaria del Trabajo y Previsión Social. México 1992.