

147  
2ej



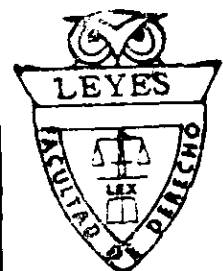
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA IMPORTANCIA DE LAS ACTAS  
ADMINISTRATIVAS EN LA LEY FEDERAL DE LOS  
TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE.  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
DAVID ELBJORN TRANI



MEXICO, D. F.

1999

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**

**Tesis Digitales**

**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**

**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**A ERIKA, MI ESPOSA, A QUIEN DEDICO TODO EL  
RECONOCIMIENTO POR SU AMOR, PACIENCIA Y  
PERSEVERANCIA**

**A MI QUERIDA UNIVERSIDAD Y MAESTROS,  
MI SINCERO AGRADECIMIENTO.**

# INDICE

	<u>Página</u>
<b>CAPITULO I            GENERALIDADES Y CONCEPTOS</b>	
1.1    Concepto de Trabajadores al Servicio del Estado	1
1.2    Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado.	5
1.3    Reglamentos Internos.	10
1.3.1    Condiciones Generales de Trabajo.	12
1.4    Las Actas Administrativas con Relación a la Estabilidad en el Empleo de los Trabajadores al Servicio del Estado.	15
1.5    Causales de la Suspensión de los Trabajadores al Servicio del Estado.	17
 <b>CAPITULO II            ANTECEDENTES DEL DERECHO BUROCRATICO</b>	
2.1    Antecedentes en México.	26
2.2    Evolución del Derecho Burocrático.	39
2.2.1    La Constitución de 1857.	48
2.2.2    La Constitución de 1917.	55
2.2.3    Estatutos de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 y de 1941	59
2.2.4    El Artículo 123 Constitucional Apartado "B".	62
2.2.5    La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	69
 <b>CAPITULO III           LAS ACTAS ADMINISTRATIVAS, SU NATURALEZA JURIDICA Y ASPECTOS LEGALES</b>	
3.1    Antecedentes del Acta Administrativa.	75
3.2    Concepto del Acta Administrativa.	77
3.3    Causales para el Levantamiento del Acta Administrativa	78
3.4    Requisitos de Forma y Fondo para el Levantamiento del Acta Administrativa.	80
3.4.1    Sindicato, Su Intervención.	85
3.4.2    La Ley Federal del Trabajo, Aplicada Supletoriamente	87

**CAPITULO IV      LA VALIDEZ JURÍDICA DEL ACTA ADMINISTRATIVA  
ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y  
ARBITRAJE.**

4.1	El Acta Administrativa como Base de la Acción.	89
4.2	El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y su Competencia	93
4.3	El Acta Administrativa para Efectos de la Terminación Suspensión del Nombramiento de los Trabajadores al Servicio del Estado.	95
4.4	El Acta Administrativa y la Prescripción	97
4.5	Otras Disposiciones Legales Aplicables	99

**CAPITULO V      PROPUESTAS EN LO RELATIVO A LA APLICACIÓN DE  
LAS ACTAS ADMINISTRATIVAS.**

5.1	Introducción	106
5.2	Conclusiones	110

## CAPITULO I

### GENERALIDADES Y CONCEPTOS

#### 1.1 CONCEPTO DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

La elaboración y desarrollo particular de este tema, presentó algunos inconvenientes derivados del limitado material existente y de la forma superficial en que es tratado por la mayoría de los autores e incluso por las propias leyes y disposiciones relativas; sin embargo, es nuestra intención el lograr un documento que nos permita valorar, en la medida de lo posible, la importancia que reviste este tema fundamental en la relación de los trabajadores al servicio del Estado y sus Titulares.

A continuación, se transcriben los diferentes conceptos de trabajador al servicio del Estado que tienen las diferentes leyes y que nos permiten comprender la complejidad que se presenta en estas definiciones y que han provocado confusiones tanto de los Titulares de las distintas dependencias como de los propios trabajadores.

El artículo 3° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado define así: "Trabajador es toda persona que preste un servicio físico,

intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.

La Constitución Política Mexicana, en su artículo 108 y para efectos de las responsabilidades de los Servidores Públicos, refiere a “los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, señala en su artículo 5º: Para los efectos de esta Ley, se entiende:

III. Por trabajador, a toda persona que preste sus servicios en las dependencias o entidades mencionadas, mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluido en las listas de raya de los trabajadores temporales, con excepción de aquellos que presten sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios.

El Código Penal para el Distrito Federal en Materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, en su precepto 212 establece: para el efecto de este título y el subsecuente, que servidor público es: "Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a estas, fideicomisos públicos; en el Congreso de la Unión o de los Poderes Judicial Federal, o que maneje los recursos económicos federales".

Como señala el Lic. Morales Paulin en su obra, "los Trabajadores al Servicio del Estado son las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de un nombramiento expedido por una autoridad competente o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales."<sup>(1)</sup>

Para el Maestro Miguel Acosta Romero, "Empleado Público; es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano

---

(1) MORALES PAULIN, Carlos. Derecho Burocrático. Porrúa, México. 1995. pag. 79.



público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la Ley.<sup>2(2)</sup>

Para el mismo autor, servidor público: "Es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal)".<sup>(3)</sup>

Una vez analizados los distintos conceptos, se considera que para mayor claridad y para evitar confusiones, se debería establecer que los trabajadores públicos son únicamente los que desempeñan las funciones propias del estado, trátase de los tres poderes de la Unión, organismos descentralizados o empresas paraestatales.

Por lo que para el suscrito, el concepto de Trabajador al Servicio del Estado quedaría enmarcado como "La persona que presta un servicio subordinado físico o intelectual, en cualquier dependencia del estado, a través del nombramiento expedido por la autoridad competente o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

---

<sup>(2)</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa, México. pág. 105.

<sup>(3)</sup> Ibidem, pág. 106.

## **1.2 CLASIFICACION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.**

Esta se encuentra prevista en el artículo 4° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, misma que se clasifica en dos grupos: los trabajadores de confianza y los de base. Los primeros están definidos en el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y los de base en el artículo 6° de la misma ley.

A continuación, enumeraremos a los trabajadores de confianza:

- I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.
- II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado "B", del artículo 123 Constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:
  - a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores

generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.

- b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y subjefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.
- c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.
- d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías y de las Áreas de Auditoría.
- e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

- f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.
- g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.
- h) Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General de las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.
- i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.
- j) Los Secretarios particulares de; Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.
- k) Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.
- l) Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

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

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

En la Contaduría Mayor de Hacienda: El Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

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

En el Poder Judicial: Los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.

Como se aprecia en el artículo 5° de la ley que señalamos, las funciones que desarrollan los trabajadores de confianza, son de mayor responsabilidad, distintas a las que desempeñan los trabajadores de base, quienes son considerados como personal de apoyo en sus funciones y un gran número de estos son sindicalizados y por lo mismo inamovibles después de 6 meses de prestar sus servicios ininterrumpidamente y sin nota desfavorable en su expediente, tal y como lo consigna el artículo 6° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Existe entonces, una gran diferencia entre el trabajador de Confianza y el trabajador de Base, ya que el de confianza no goza de los beneficios que brinda la ley burocrática, en cuanto a la estabilidad en el empleo, atento a lo señalado por el artículo 8°, que los excluye, brindándoseles como derecho lo establecido por la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución, que contempla las medidas de protección al salario y el derecho a los beneficios de la Seguridad Social.

### 1.3 REGLAMENTOS INTERNOS

Existen en la Ley Burocrática normas de carácter obligatorio, además de otras disposiciones que deben ser observadas por los distintos trabajadores y que se establecen a través de circulares, instrucciones, órdenes de servicio, memorándums, etc., sin perjuicio de otros actos realizados por órganos administrativos que substancialmente constituyen actos de observancia general.

Estas disposiciones incluso son reconocidas en nuestro país a nivel jurisprudencial y se consignan algunas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, mismas que si se incumplen, pueden dar origen al levantamiento de Actas administrativas y como consecuencia incluso al cese.

La existencia de esta reglamentación se refiere a la necesidad de que cada dependencia tenga un conjunto de normas para su mejor funcionamiento que deben ser acatadas por los trabajadores, es conveniente y obligatorio que se cuente con un reglamento interno en donde se integre un ordenamiento jurídico normativo de la ley que le sirve de sustento, teniendo como objeto la integración de normas complementarias y secundarias del ordenamiento legal correspondiente, sin rebasar su contenido y alcance.

El licenciado Miguel Cantón Moller, refiere a los reglamentos internos en el sentido de que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es muy ambigua y que con carácter supletorio se debe aplicar el artículo 423 de la Ley Federal del Trabajo, y en cuanto a lo que deben contener estos, dice: "Estos reglamentos interiores, en el caso de ser necesarios, deberán contener, según lo señala el artículo 423 de la Ley en cita, los horarios de entrada y salida de los trabajadores, con el señalamiento de sus horas de comida y en su caso los períodos de reposo durante la jornada; el lugar donde deben comenzar y terminar las jornadas de trabajo, así como el momento relativo a días y horas fijados para la limpieza de maquinaria, aparatos y útiles de trabajo; los días o lugares de pago; las normas para prevenir los riesgos de trabajo y las instrucciones para prestar primeros auxilios; permisos y licencias y las demás normas necesarias o convenientes para los mejores resultados del trabajo en aquella dependencia, además podrá citar, aunque están en las Condiciones, medidas disciplinarias, exámenes médicos, etc.".(4)

Respecto a lo que dicho jurista establece, pensamos que efectivamente sería conveniente que existiera en cada dependencia un reglamento interior

---

(4) CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda edición. Pac. México. 1991. pág. 188.



de trabajo, pero este regularía principalmente las relaciones con los trabajadores de confianza, ya que por lo que hace a los trabajadores de base, las condiciones generales de trabajo, son una obligatoriedad el que cada dependencia cuente con esta y la deposite en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, previa opinión del sindicato.

### 1.3.1 CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO

Aunque muy relacionado con el tema anterior, existen diferencias entre estos, como señala el ya citado jurista, Miguel Cantón, quien establece “que las condiciones generales de trabajo establecen normas como su nombre lo indica, generales, pero existe en muchas ocasiones la necesidad de señalar, sin salir de dicha norma general, normas adecuadas a las necesidades laborales de oficinas o dependencias menores de una superior, para lo cual es necesario elaborar algún reglamento específico. Es por ello que aparecen los reglamentos interiores de trabajo en aquellas”.<sup>(5)</sup>

Las Condiciones Generales de Trabajo están consignadas en el capítulo II de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en el

---

(5)CANTON MOLLER, Miguel. Obra citada.pág.188.

artículo 87 que a la letra dice: “ Las Condiciones Generales del Trabajo se fijarán por el Titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente, a solicitud de éste, se revisarán cada tres años”.

El artículo 88 de la Ley Burocrática, indica lo mínimo que deberán contener las condiciones generales de trabajo en las diferentes esferas de la administración pública, al respecto este ordenamiento establece:

I. La intensidad y calidad del trabajo.

II. Las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales;

**III. Las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas;**

IV. Las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos;

V. Las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a las trabajadoras embarazadas; y

VI. Las demás reglas que fueran convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo”.

Cabe señalar que por su parte en el artículo 14 de esta Ley se consigna que serán condiciones nulas y no obligarán a los trabajadores, aún cuando las admitieren expresamente, las que estipulen:

- I. Una jornada mayor de la permitida por esta ley;
- II. Las labores peligrosas o insalubres o nocturnas para menores de 16 años;
- III. Una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva o peligrosa para el trabajador, o para la salud de la trabajadora embarazada o el producto de la concepción;
- IV. Un salario inferior al mínimo establecido para los trabajadores en general, en el lugar donde se presten los servicios, y
- V. Un plazo mayor de quince días para el pago de sus sueldos y demás prestaciones económicas.

Importante reiterar que las Condiciones Generales de Trabajo surten efectos para los trabajadores sindicalizados (de base), creando por un lado una serie de prestaciones que van de lo económico a lo social, pero por otro lado existen disposiciones tales como: requisitos de admisión, jornada de trabajo, horarios y control de asistencia, obligaciones y prohibiciones de los trabajadores, medidas para prevenir riesgos de trabajo y sanciones, así que el incumplimiento de las normas establecidas en este documento pueden motivar el levantamiento de Actas Administrativas, que no necesariamente sean causales de cese, pero que pueden contribuir a notas desfavorables en el expediente de estos trabajadores y que influyen negativamente para efectos

de las promociones de ascensos, premios, estímulos y recompensas que la propia Ley Burocrática contempla en la fracción III del artículo 88.

#### **1.4 LAS ACTAS ADMINISTRATIVAS EN RELACION A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.**

Si a juicio del titular procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador; “a la demanda se acompañarán como instrumentos base de la acción, el Acta Administrativa y los documentos que al formularse esta se hayan agregado a la misma”.

Independientemente de que estas causales serán analizadas más adelante, vemos que al existir la posibilidad de levantar el Acta Administrativa, quedando a juicio del titular del departamento o Dirección que se trate, el demandar o no ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el cese del trabajador, estamos ante la idea de que la estabilidad laboral del trabajador tiene relación directa con el Acta Administrativa, en cuanto a poder ser cesado, amonestado o sancionado.

El licenciado Juan Francisco Arroyo Herrera, en su obra y con relación al Acta Administrativa, establece: "que estos documentos que en la práctica son muy usuales, los prevé el artículo 46 bis de la Ley Burocrática y proceden cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior.

El acta será levantada por el jefe superior de la oficina y los requisitos serán:

- a). Desde luego la intervención del trabajador;
- b). La intervención del Sindicato.

En el Acta Administrativa siempre intervendrá el sindicato, pues siempre procederá exclusivamente contra personal sindicalizado, ya que los empleados de confianza, están excluidos del régimen de esta ley.

- c). Dos testigos de cargo;
- d). En su caso dos testigos de descargo, propuesto por el trabajador afectado;
- e). Dos testigos de asistencia, que darán fe de toda la diligencia;
- f). El acta será firmada por todos los que hayan intervenido en ella.

Cuando a juicio del titular de la dependencia, proceda demandar la terminación de los efectos del nombramiento, el acta será acompañada como

base de la acción, de ahí la importancia de que sea elaborada apegada plenamente a los anteriores requisitos”.<sup>(6)</sup>

¿Cómo podemos definir al Acta Administrativa?

Tentativamente podríamos decir que: “Es el instrumento base de la acción, y que cumplidos los requisitos formales, tiene validez plena para que un titular pueda demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sin responsabilidad, la terminación de los efectos del nombramiento de un trabajador”.

## **1.5 CAUSALES DE SUSPENSION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**

Estas causales se encuentran consignadas en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sin embargo cabe mencionar que este propio ordenamiento, clasifica a las consideradas “graves” y que en caso de incurrir el trabajador en estas, faculta al “Titular”

---

(6) ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. Porrúa. México. 1995. pág. 84.

a demandar ante el Tribunal el cese, analizaremos a continuación la importancia del contenido de este artículo.

Señala el 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.

En éste párrafo hay tres aspectos que habría que analizar, el primero es el de la renuncia que podría definirse como la voluntad del trabajador para separarse de su puesto; el abandono de empleo que ha dado motivo a confusiones, debido a que no existe una clara definición de este concepto, por lo que me permito transcribir la siguiente jurisprudencia:

**TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ABANDONO DE EMPLEO POR LOS.** (Art. 46-I.) Si bien es cierto que el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al señalar los casos en que el nombramiento de los empleados públicos deja de surtir efectos sin responsabilidad de los Titulares de las Dependencias burocráticas establece como causales distintas el abandono de empleo y la falta injustificada a las labores por más de tres días consecutivos, 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 la decisión de no seguir prestando sus servicios. Apéndice de 1975, 5ª parte, 4ª Sala, tesis 264, pp. 249 y 250.

Por lo que hace al abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, sería importante distinguir que en este caso el factor tiempo no deberá necesariamente medirse por días, ya que existen funciones que conllevan una gran responsabilidad y que no permiten la desatención incluso de lapsos momentáneos, ya que además de que se puede provocar daño a la maquinaria o equipo, se puede poner en riesgo la vida de las personas.

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

De acuerdo a lo establecido en la Ley Federal del Trabajo, el señalamiento



de un tiempo determinado puede únicamente estipularse cuando lo exija la naturaleza del trabajo que se va a prestar o cuando tenga por objeto substituir temporalmente a otro trabajador.

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 de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

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

Se considera importante señalar una definición por lo que hace al concepto de faltas de probidad u honradez, y toda vez que es una de las causales que con mayor frecuencia provocan el levantamiento de actas administrativas, por lo que para tal efecto, se transcribe la siguiente ejecutoria:

**FALTAS DE PROBIDAD Y HONRADEZ.-** Un trabajador incurre en faltas de probidad y honradez en los casos en que no procede rectamente en las funciones que le están recomendadas, con mengua de rectitud y ánimo, de

hombria de bien, o en otras palabras, siempre que se aparte de sus obligaciones y proceda en contra de las mismas, dejando de hacer lo que tiene encomendado, o haciéndolo en contra; de tal manera que no es requisito necesario que con su actuación obtenga un lucro indebido para incurrir en esas faltas. (Informe de Labores del Tribunal del Arbitraje, 1963, pp.63 y 64.-A.D. 2414/47. Srio. De Hacienda y Crédito Público Vs. Tribunal de Arbitraje. Tercero perjudicado: Salvador Varela Reséndiz. Exp. Laboral 270/51).

Como se puede observar el término “mengua de rectitud y ánimo”, con relación a la falta de probidad y honradez debe interpretarse como una baja productividad del trabajador, como una falta o como un descrédito, ya que el diccionario Larousse, a la palabra “mengua”, la traduce como “reducción, disminución”, pero también aparece del mismo término “falta” y “descrédito”, luego entonces si se trata de una de las causales más utilizadas en derecho laboral, debería definirse con mayor precisión.

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. Esta causal está considerada como falta grave y en caso de

comprobarse, el Titular podrá demandar el cese del trabajador aun cuando el sindicato no estuviera de acuerdo, ya que resulta inadmisibile una falta de esta naturaleza.

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

Aun y cuando no está considerada como falta grave, esta resulta bastante imprecisa, ya que lo inmoral es según el diccionario, “lo que se opone a los valores que se consideran buenos”, ¿Para quién?. Por otro lado, la Ley Federal del Trabajo en su artículo 47, fracción VIII, con relación a las causas de rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad para el patrón la contempla en términos similares.

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

Consideramos una falta de ética y de lealtad y que se traduce en una total pérdida de confianza, razón más que suficiente para que la persona que incurra en este supuesto sea cesada, máxime que es otra de las causales consideradas como graves.

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. Esta causal que tampoco es de las consideradas graves, resulta difícil de aplicar, ya que se habla de que para así considerarla, debe existir el afán evidenciado de no sujetarse a la autoridad del superior y faltaría aun comprobar si la desobediencia fue sin justificación; para la Ley Federal de Trabajo, en la fracción XI del ya citado artículo 47, dice: "Desobedecer el trabajador al patrón o a sus representantes, sin causa justificada, siempre que se trate del trabajo contratado".

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

El término **habitualmente** resulta por demás subjetivo y denota a una Ley protectora de los trabajadores, transcribiendo a continuación el siguiente laudo:

**EMBRIAGUEZ HABITUAL.** Es causa de cese, el que el trabajador se presente frecuentemente a sus labores en completo estado de ebriedad.

(Laudo: Exp. No. 554/948. Srio de Agricultura y Ganadería Vs. Daniel Zanabria Rodríguez).

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

El tema de las condiciones generales de trabajo ya fue tratado con anterioridad.

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

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

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el Titular de la dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente; pero si este no estuviere de acuerdo, y cuando e trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e) y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los

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

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

## **CAPITULO II**

### **ANTECEDENTES DEL DERECHO BUROCRATICO.**

#### **2.1 ANTECEDENTES EN MEXICO.**

Los antecedentes del Derecho Burocrático en nuestro país, resultan por demás interesantes de conocer, ya que podríamos decir que gracias al tesón y esfuerzo de esta clase trabajadora, fueron consiguiendo prestaciones que incluso hoy en día superan a las de los trabajadores que contempla el apartado “a” de la Constitución, debemos entonces conocer cómo se fue construyendo y formando el Derecho Burocrático.

En México, tenemos como primer antecedente en la Colonia, a Las Leyes de las Indias, que buscaban proteger a los aborígenes americanos como bien apunta el Maestro José Dávalos en su obra, “Que estas Leyes contenían disposiciones protectoras de los indios, también lo es que era una creación de los conquistadores y que en realidad existía una gran desigualdad, en todos los aspectos entre el indio y el conquistador”.<sup>(7)</sup>

---

<sup>(7)</sup> DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Sexta edición. Porrúa. México. 1996. pág. 56.

En estas Leyes encontramos algunas disposiciones de mucho interés para el Derecho del Trabajo, ya que se pretendía asegurar a los indios la percepción efectiva de su salario, jornada de trabajo, salario mínimo, prohibición de las tiendas de raya, etc.

Las Leyes de Indias son, posiblemente, los ordenamientos más importantes de los Reyes Católicos para ayudar a los indios pero a fin de cuentas privó la idea de que esas leyes “debían obedecerse, pero no cumplirse”.

El Maestro Trueba Urbina al respecto dice: “Si un servicio administrativo y una previsión rigurosa que han encaminado sus esfuerzos a encontrar la eficacia de las leyes del trabajo, no han logrado en nuestro tiempo eliminar infracciones que frecuentemente quedan impunes con grave perjuicio para el trabajador, puede calcularse cual sería el respeto que merecieron las Leyes de Indias a los poderosos de aquella época que seguramente no habían asimilado del cristianismo, el espíritu ardiente de caridad, limitándose a su ejercicio seco y rutinario”.<sup>(8)</sup>

---

(8) TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Décimosexta edición. Porrúa. México. 1981. pág. 76.



Aquí se puede observar que existieron antecedentes, pero no siempre se cumplían, quedando condicionadas al deseo de cumplir la voluntad individual, no al respeto de la norma establecida.

Luego tenemos las Ordenanzas, que eran las reglamentaciones rigurosas de los oficios, por medio de las ordenanzas de los gremios, sistema corporativo de la organización del trabajo.

De aquí surgieron los primeros brotes de burguesías en la Colonia, que la formaban pequeños industriales, artesanos y maestros, en su mayoría peninsulares, que monopolizaban la producción de los oficiales y aprendices mestizos, indios y negros.

Las ordenanzas fueron más profundas y más explícitas que las Leyes de Indias, ya que en éstas se normaban los oficios.

Antes de iniciarse la Revolución de Independencia de México en 1810, la pequeña y mediana burguesía industrial feudal, aspiraba a lograr un cambio que le asegurase el establecimiento de la propiedad privada, frente al monopolio de la propiedad territorial detentada por la Corona Española, postulaba la libre contratación frente al régimen de servidumbre, la

concurrentia capitalista al lado de los gremios y corporaciones religiosas, y el derecho burgués contra los privilegios del alto clero y de los terratenientes peninsulares.

Al estallar la revolución de Independencia, se pone de manifiesto en forma muy clara la gran capacidad movilizadora de las masas, que se organizaban en las ideas avanzadas de la época de las nuevas instituciones políticas revolucionarias y gestándose la formación de un nuevo poder político que se estaba estableciendo, destruyéndose la esperanza de un arreglo pacífico, que jamás se hubiera logrado sin el recurso de la revolución.

El primer acto trascendental de los insurgentes, fue la abolición de la esclavitud, ocurrida el 19 de octubre de 1810, decretada por don Miguel Hidalgo y Costilla en Valladolid, sin lugar a dudas este acto reviste de gran importancia, por el hecho de que ni siquiera podía hablarse de derechos frente a los esclavos, para quien no existía ninguna calidad humana.

El Maestro José Dávalos señala en su obra: "Don Miguel Hidalgo inició un movimiento, con el objeto de alcanzar la independencia nacional de la Corona Española.- Es Don José María Morelos quien al continuar el

movimiento iniciado por Hidalgo, lo transformó y lo encauzó hacia la verdadera liberación de México, es decir, una revolución democrática”.<sup>(9)</sup>

La postura de Don José María Morelos respecto de la independencia, y para la posterior promulgación de las primeras Leyes Sociales en el México que iniciaba su independencia, da una acentuación al sentido de libertad que empezaba a vivirse, con las primeras normas jurídicas del trabajo en México. Morelos evaluando toda la situación social que se vivía, Plasma 23 puntos en la Constitución, en donde sobresale el punto 12 que dice: Que como la buena Ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, de tal suerte que se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje su ignorancia, la rapiña y el hurto.

En la época postindependiente, siguieron algunas regulaciones de la época de la Colonia, tales como las Leyes de las Indias, las Siete Partidas y la Novísima Recopilación. No existía aun el derecho del trabajo y peor aun como resultado de la crisis económica, política y social de la guerra de Independencia, empeoró la situación de los trabajadores.

---

<sup>(9)</sup> DAVALOS, José. Ob cit. pág. 55.

Con relación al punto número 12 ya señalado, era parte del documento presentado por Morelos que se le llamó "Los Siete Sentimientos de la Nación Mexicana", es necesario considerar que fue un preámbulo de la Constitución de 1824, que si bien es cierto, era la primera formalidad constitucional de México, que recogía los esfuerzos y anhelos anteriores de libertad.

Tenemos en este punto de la Historia de México a la industrialización del país, que aunque era incipiente, tenía ya una considerable fuerza de trabajo en sus filas, la actividad económica contaba así mismo con dos corrientes, la primera la de Lucas Alemán, defensor de la intervención del Estado, y la de José María Luis Mora, quien defendía el principio de la Economía en la iniciativa privada y el interés individual.

La Nación se encontraba sumida en la pobreza, la clase trabajadora tenía en sus hombros la carga de la miseria y la esclavitud, se le hacía patente la necesidad de mejorar sus condiciones; y un punto interesante en la vida de México se da el 15 de Octubre de 1856, Don Ignacio Comonfort expide el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, pero era

esta una legislación únicamente de carácter civilista que poco consideraba al trabajo laboral.

Con la Revolución de Ayutla, opositora a Santa Anna, se llega al Congreso Constituyente de 1856 y 1857, y después de estudiar la situación social del país da como resultado la Constitución de 1857; así mismo vemos que en esta Constitución por primera vez en la Historia de México, surgen importantes disposiciones relativas al trabajo, los artículos 4º y 5º consignan la libertad de trabajo, la libertad de profesión y la libertad de la industria, en aquel entonces asoma el principio como un derecho inherente a la clase trabajadora, en el sentido de que nadie puede ser obligado a prestar un servicio o un trabajo sin una justa retribución y sin su pleno consentimiento.

Pese a la necesidad que existía del nacimiento del Derecho del Trabajo como tal, ésta quedó opacada frente a las ideas individualistas y defensoras de la propiedad privada y del liberalismo económico que estaban acentuadas en el Congreso Constituyente.

En este Congreso Constituyente, se repite por decir lo menos el enfrentamiento entre la posición del Liberalismo Económico de proteger a la Industria sin tomar en cuenta la posición de los Trabajadores; es así que Don Ignacio Ramírez buscó con vehemencia que quedara consignada en la

Constitución de 1857 la defensa de los Trabajadores, pero encontró una férrea oposición en la persona de Ignacio Vallarta, quien consideraba que una defensa de los trabajadores en la Constitución podía dar lugar a que la Industria que empezaba a desarrollarse se empantanara, realmente la posición del Jurista Vallarta fue equivocada porque continuó la situación de marginación y pobreza de los trabajadores, Vallarta decía que la defensa de estos, se podía enmarcar en leyes secundarias y no incluirse en una Constitución.

En el orden cronológico de la Historia de México encontramos la llegada a México de Maximiliano de Habsburgo, que como Emperador, elabora una legislación social más bien adelantada para esa época, buscando el desarrollo de la Nación a través de la protección de trabajadores y campesinos; crea el Estatuto Provisional del Imperio en el cual se encontraba un capítulo titulado las **Garantías Individuales**, en los artículos 69 y 70, se prohibían los trabajos gratuitos y forzosos; el trabajo de los menores estaba supeditado a la autorización de los padres o tutores.

Luego de un tiempo se expidió la **Ley del Trabajo del Imperio** de fecha 1° de Noviembre de 1865, en la que se consignaba la libertad de los

campesinos para separarse de la finca en la que prestaren sus servicios en el momento en que quisieran; una jornada de trabajo de sol a sol con dos horas intermedias de reposo; descanso semanal; pago de salarios en efectivo; reglamentación de las deudas de los campesinos; libre acceso de los comerciantes a los centros de trabajo; suspensión de las cárceles privadas y de los castigos corporales; escuelas en las haciendas donde habitaran veinte o más familias, inspección de trabajo, multas y sanciones a quienes violaran lo anterior; como vemos todo esto que aparece increíble que un monarca extranjero lo haya expedido, quedó sólo en buenas intenciones ya que fue, afortunadamente para el país, efímero el Gobierno Monárquico de Maximiliano.

Llega 1870, publicándose el primer Código Civil, lográndose un gran paso en la regulación del trabajo, al lograr una distinción entre la prestación de servicios y el contrato de arrendamiento; además en un solo título se agrupaban las figuras del Mandato, el ejercicio de las profesiones y el contrato de prestación de servicios, pero con todo esto, la situación de los trabajadores no mejoró, aún teniendo a don Benito Juárez en el poder.

Así seguimos transitando por el sendero de la Historia, y llegamos a la época de Porfirio Díaz, personaje de la Historia muy importante, Coronel que luchó contra las fuerzas invasoras de Europa, y como Presidente de la República durante muchos años dio a México un gran desarrollo, pero ¿Acaso no se pudo pensar en el bienestar de los trabajadores?, en éste largo período de la Historia hay un México que se desarrolla, con grandes capitales y negocios, frente a un México con trabajadores sin derechos, explotados y marginados, un México que con cuarenta años de régimen liberal se acentuaron las diferencias entre ricos y pobres, por lo que ya se gestaban inconformidades en diversos rincones de la patria, ya que el General Díaz, fue aliado de la burguesía.

El primer indicio de descontento trascendental fue la huelga de Cananea en el año de 1906, los trabajadores exigieron aumento de salarios y el fin de los privilegios que gozaban los trabajadores norteamericanos, esta histórica huelga que se puede parafrasear diciendo que fue el principio del fin de Don Porfirio, fue brutalmente aplastada por tropas Norteamericanas y Porfirianas, acrecentando el descontento popular que se vivía; posteriormente la huelga de Río Blanco, de la Industria Textil en Puebla, misma que no tuvo los resultados esperados, en virtud de la declaración de



paro general hecha por los dueños de la industria, pidiendo al Presidente Días su intervención, la misma se inclinó a favor de los empresarios, ya que sólo prohibió el trabajo de los menores de 7 años.

Con estos antecedentes, 1906 es el año que marca la consolidación del descontento, surge el manifiesto de los hermanos Flores Magón, que era una proclama del partido liberal, expía la situación del país y de los obreros y campesinos, y se proponen reformas a fondo en asuntos sociales, agrarios y del trabajo, además de los asuntos políticos; es en este manifiesto donde se consignan los principios que fueron consagrados en la Declaración de los Derechos Sociales de la Constitución de 1917, éstos fueron: Mayoría de trabajadores mexicanos en todas las empresas, igualdad de salarios para nacionales y extranjeros, prohibición del trabajo a menores de 14 años, jornadas máximas de 8 horas, descanso semanal obligatorio, fijación de salarios mínimos, reglamentación del trabajo a destajo, pago del salario en efectivo, prohibición de multas, pago semanal, prohibición de las tiendas de raya, anulación de las deudas de los campesinos, reglamentación de la actividad de los medieros, del servicio doméstico y del trabajo a domicilio, indemnización por accidentes de trabajo, higiene y seguridad en las fábricas y talleres y habitaciones higiénicas para los trabajadores.

Como vemos 1906 es el punto de partida para la gestación de lo que hoy es el Derecho del trabajo, ya que son normas que por primera vez en la historia se crean directamente para beneficio del trabajador y que se consignan en la Carta Magna, Don Ricardo Flores Magón sin temor a equivocarnos podría ser considerado como el precursor del Derecho del Trabajo en México, el que introduce la primera doctrina del trabajo, aseveración que hacemos sobre la base de su lucha por la defensa de los trabajadores, que consagró en el Manifiesto y el programa del partido liberal.

En Yucatán, Salvador Alvarado expidió las leyes que fueron bautizadas como las cinco hermanas, éstas eran: Ley Agraria, Ley de Hacienda, Ley de Catastro, Ley del Municipio y finalmente la que nos interesa, la Ley del Trabajo, esta recoge y establece algunos de los principios que quedarían comprendidos en el artículo 123 Constitucional, como son:

El Derecho del Trabajo tiene como fin dar satisfacción a los derechos de una clase social; el trabajo no es una mercancía; el conjunto de normas de la Ley sirven para hacer más fácil la acción de los trabajadores organizados en su lucha contra los patrones; dichas normas establecen los beneficios mínimos a que tienen derecho los trabajadores. Estos principios deben fijarse

en los contratos colectivos de trabajo y en los laudos del Tribunal de Arbitraje.

Esta ley reglamentó entre otras cosas: Contratos colectivos y huelgas, el derecho individual del trabajo, jornada máxima, descanso semanal, salario mínimo y defensa de las retribuciones; además reglamentó el trabajo de mujeres y menores; higiene y seguridad en los centros de trabajo y las prevenciones sobre riesgos de trabajo. Creó las Juntas de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje, que conocían y resolvían los conflictos de trabajo, individuales y colectivos, económicos y jurídicos, y les concedió facultades para que en los conflictos económicos impusieran las normas para la prestación de servicios y aplicaran las sentencias que pusieran fin a los conflictos jurídicos.

Después de estos antecedentes, en 1916, Don Venustiano Carranza, fiel luchador de la Constitución, defensor de las leyes, quien luchó contra la usurpación del poder de Victoriano Huerta, el 14 de Septiembre de dicho año, convoca al pueblo para elegir representantes para una asamblea Constituyente, para determinar el rumbo de la Nación a través de su Carta Magna, esta convocatoria a la que hacemos referencia decía, como lo expresa en su obra el maestro Jorge Carpizo: "Si bien la Constitución de 1857 fijó el procedimiento para la reforma, esa norma no podía ser obstáculo

para que el pueblo titular esencial y originario de la soberanía, según expresa el artículo 39 de la Constitución, ejercitara el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno”.<sup>(10)</sup>

Es aquí donde se gesta el nacimiento de nuestra actual Carta Magna, con la sabiduría del ilustre Venustiano Carranza, personaje que buscó legitimar las conquistas revolucionarias y plasmarlas en las páginas del derecho, el día 5 de febrero de 1917, se promulga la Constitución, con su artículo 123, como norma suprema del Derecho del trabajo.

## **2.2 EVOLUCION DEL DERECHO BURACRATICO**

El Estado requiere de todo tipo de prestadores de servicios, desde profesionales calificados, médicos, abogados, ingenieros, economistas y otras profesiones, hasta secretarias, choferes, personal de intendencia, se requieren diferentes oficios, diferentes profesiones y especializaciones, es por ello que el servicio al Estado además de tener fundamento legal, es un pilar de desarrollo de la Administración Pública.

---

(10) CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Octava edición. Porrúa. México. 1990. pág. 95.

El licenciado Miguel Cantón M., al hablar de las funciones de la Administración Pública dice: "Todas estas actividades son generalmente conocidas como burocráticas; el término "Burócrata" del que se han derivado **Burocracia** y **Burocrático**, en ocasiones es usado en forma peyorativa, como una crítica a lo que se hace complicado o lento, pero en realidad es injusto el uso".<sup>(11)</sup>

El término burócrata deriva de la raíz latina **Burrus** que significa color obscuro, en el siglo XVIII en Francia, las oficinas de los escribanos tenían un letrado que decía **Bure** en donde vino a llamar a las oficinas más importantes **Bureau**, en alguna ocasión, un ministro francés utilizó la palabra **Bureaucratie**, en francés traducido al español como **Burocracia** para designar a las oficinas gubernamentales, y de allí se fue tomando paulatinamente a todo el mundo, hasta hoy. Si bien es cierto que tienen varias acepciones o interpretaciones el término burocracia, pero se designa así a una asociación compleja, ya que en muchas ocasiones, aun en las grandes empresas se hable de un trabajo burocrático, se alude a las personas que se ubican en el Servicio Público, pero en grupo, también se ha designado al sistema de trabajo realizado en gran proporción, con el perjuicio de llegar

---

(11) CANTON MOLLER, Miguel: Obra Citada, pág. 75.

a la deshumanización o la despersonalización de quienes la realizan, pero en cambio da una mayor eficiencia y eficacia en los resultados.

Todo lo expresado hasta ahora, nos lleva a pensar en el punto de vista jurídico, en el sentido de que toda relación entre el Estado y quienes le prestan sus servicios debe regirse de alguna forma, tiene forzosamente que tener un conjunto de normas que regulen esa relación. Quienes prestaban servicios en el Gobierno, sabían de antemano que su estancia en el empleo era generalmente transitorio y eventual, carecían de disposiciones legales que les brindara estabilidad laboral, ésta situación que en muchas ocasiones alcanzó niveles alarmantes de injusticias, dio lugar a que se empezara a buscar formas de defensa y es así que ya en la misma época colonial empiezan las primeras organizaciones que se preocupaban únicamente por situaciones que actualmente serían o equivaldrían a la seguridad social, en esa época nace el famoso Monte de Piedad, que daba asistencia a los trabajadores del Virreinato, aquí vemos que fue no una copia pero si inspirado en el de la Villa de Madrid; durante la Constitución de 1824 se habla de pensiones y retiros a los empleados de la Federación y para sus viudas.

En la etapa de la Reforma, se logran mayores ventajas pero encaminadas más al bienestar social del servidor público y su familia que a los beneficios económicos y a la estabilidad en el empleo.

En el año de 1875 se crea la primera mutualidad de empleados públicos, que fue simplemente la protección social, y carecía de toda acción política; en 1896, durante el Gobierno del General Porfirio Díaz, aparece la Ley de Pensiones, Montepíos y Retiros para Civiles y Militares, donde se señalaba el acceso a la cuarta parte del sueldo causante, como derecho en caso de retiro, este derecho era también para la viuda, las hijas hasta que se casen o mueran y a los hijos hasta los 21 años.

En realidad durante un período de tiempo muy largo no existe ninguna disposición legal, referente a la prestación de servicios al Estado, se les consideraba regidos por el Derecho Administrativo, y en consecuencia todas las relaciones de trabajo estaban subordinadas a este, la manera de normarse era mediante órdenes, memorándums, acuerdos y otras disposiciones similares, que realmente obedecían a la voluntad de los superiores.

En el año de 1925, aparece una organización oficial al servicio de los burócratas, la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro; en 1928 los maestros logran el Seguro Federal del Magisterio, de tipo mutualista.

El General Abelardo L. Rodríguez, en su calidad de Presidente Constitucional sustituto, con la preocupación que siempre tuvo de la protección de los derechos de los empleados públicos, dictó varios acuerdos, pero de todos el más importante fue "El Acuerdo sobre Organización y funcionamiento del Servicio Civil", publicado en el Diario Oficial el 12 de Abril de 1934, si bien es cierto que desde su inicio fue un acuerdo transitorio, ya que en su segundo artículo así lo manifestaba, señalando su vigencia hasta el 30 de Noviembre de 1934, para permitir que el nuevo Presidente tuviera "la libertad obedeciendo a su criterio". Ya antes, cuando en 1932 tomó el poder, dictó un acuerdo en el sentido de que los empleados del poder ejecutivo no podían ser removidos de sus empleos, "sino por justa causa"; sin duda este acuerdo, es el antecedente más directo al estatuto de 1938, al que haremos referencia más adelante. El Acuerdo sobre la Organización y funcionamiento del Servicio Civil, perfeccionaba su acción en procura de proteger a los empleados del gobierno.

Definitivamente este acuerdo dictado por el General Abelardo L. Rodríguez, fue el punto de partida en el desarrollo y solidez del Derecho



Burocrático, la figura del General Rodríguez es reconocida como defensor de los derechos de los Trabajadores al Servicio del Estado, este acuerdo al que hemos hecho referencia, en su exposición de motivos hacía mención a que los trabajadores del Estado no se les incluía en la Ley Federal del Trabajo de 1931, y que se trataba con esto de buscar la equidad y justicia para ellos, como cumplimiento de una solemne promesa que había hecho al asumir el mando.

La Ley Federal del Trabajo de 1931, en su artículo 2° refería que las relaciones del Estado con sus servidores se regía por las Leyes del Servicio Civil, que para el efecto se fueran creando, el Presidente Rodríguez dijo en su discurso que aunque la Constitución le facultaba para designar a funcionarios y empleados de la Administración Pública, él esa facultad la utilizaba para dar seguridad a los propios empleados y funcionarios. Los Servidores Públicos, cada vez tenían mayor interés en lograr más seguridad en su situación laboral, que encerraba también el deseo de tener más beneficios y sobre todo la estabilidad, esto se fue demostrando paulatinamente, cuando se adhirieron a los obreros en sus luchas, tomando parte en la formación de la Confederación de los Trabajadores de México, pero los trabajadores del Estado no consolidaban todavía sus sindicatos, y no

podieron actuar dentro de la Confederación de Trabajadores de México, como en su principio lo pretendieron.

El año de 1936, marca un destino histórico en la lucha de los trabajadores al servicio del Estado, cuando los promotores de la organización sindical burócrata logran organizar su Congreso del 30 de Agosto al 4 de Septiembre de 1936, es aquí donde nace la Federación Nacional de Trabajadores del Estado, quienes ya teniendo su propia Federación y con el apoyo y simpatía del Presidente Cárdenas, lograron que se presentara ante el Honorable Congreso de la Unión, una iniciativa de Estatuto para los Trabajadores que prestan sus servicios al Estado.

Esta iniciativa provocó acalorados debates en la Cámara de Diputados, ya que muchos se oponían, pensando que los trabajadores unidos iban a causar serios problemas a la administración Pública, principalmente por el derecho a la Sindicalización y sobre todo el derecho de Huelga; lógico de pensar que en esa época y aun en la actual, el Gobierno tenga temor a una huelga que paralice las actividades de la Administración Pública, principalmente la de servicios y seguridad pública.

Independientemente de lo anterior, la Cámara de Senadores dio entrada a la iniciativa, el Secretario de Gobernación envió esta el día 23 de

Noviembre de 1937, el 18 de Diciembre del mismo año se aprobó en todos sus términos.

El mérito histórico y jurídico de este Estatuto, es que constituye la base para crear un conjunto de normas jurídicas para regular las relaciones de los Trabajadores al Servicio del Estado, con una base sólida para elevar los derechos de la burocracia a nivel Constitucional y así formar el apartado B del artículo 123 Constitucional.

El Estatuto fue promulgado por el Presidente Lázaro Cárdenas, publicándose en el Diario Oficial el día 5 de Diciembre de 1938 y estuvo vigente hasta el año de 1941 en el que el General Manuel Avila Camacho, Presidente de la República, promulga otro estatuto con mínimas reformas al ya existente, conservando en éste la misma orientación política y social, y contenido jurídico, aumentando únicamente algunos puestos y cargos en la lista de los llamados de confianza. La iniciativa presidencial del día 7 de Diciembre de 1959, marca un hecho histórico para el Derecho Burocrático, este documento analizaba la situación de los servidores públicos, con la pretensión de mantener y preservar los ideales de la Revolución Mexicana; en lo referente a la justicia social se pretendía incorporar a la Constitución

Mexicana los principios de protección de estos trabajadores; en el considerando del documento se expresa claramente que los Trabajadores del Estado no están en las mismas condiciones que los trabajadores de la iniciativa privada, ya que afirmaba que estos trabajan para alcanzar un lucro que es lo que la empresa privada siempre ha perseguido, mientras que los del Estado, trabajan por el bien común.

Se recogía lo establecido en el Estatuto vigente de 1941, se reconocía la necesidad del funcionamiento de un Tribunal de Arbitraje, se decía que era necesario que los funcionarios del Poder Judicial Federal estuvieran protegidos por las decisiones de la Suprema Corte de Justicia, salvaguardando así, su dignidad y decoro como órgano máximo de justicia del país.

La Cámara de Diputados rindió su dictamen el día 21 de Diciembre del mismo año, sometiéndose a discusión y modificándose la fracción IX del apartado B que se discutía, señalando la posibilidad al trabajador cesado de optar entre la reinstalación o la indemnización.

El 8 de Septiembre de 1960, la Cámara de Senadores como Cámara de Origen, hizo el cómputo de los resultados de las Legislaturas Locales y

declaró que la reforma Constitucional estaba aprobada, turnando el caso a la de Diputados, que como Cámara revisora, en su sesión del 27 de Septiembre de 1960, declaró reformado el artículo 123 Constitucional, con la adición del apartado B y se pasó al ejecutivo para su promulgación, habiéndose hecho la publicación en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de Diciembre de 1960.

El Estatuto de los Trabajadores de los Poderes de la Unión de 1941, según el segundo artículo transitorio del artículo 123, apartado B, quedó vigente hasta la elaboración de la nueva Ley Reglamentaria, esta es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, correspondiente al día 28 de Diciembre de 1963.

### **2.2.1 LA CONSTITUCION DE 1857**

Del repaso de los antecedentes, nos encontramos en 1813 con el gran visionario del destino de México, José María Morelos y Pavón, quien prepara el Primer Congreso Constituyente, mismo que el día 14 de Septiembre de ese año, se lleva a cabo y es conocido con el nombre del Congreso de Anáhuac, fue la preparación para la declaración solemne de la

Independencia de América Septentrional, esto tenía como finalidad recobrar el ejercicio de la soberanía usurpada, rompiendo la dependencia del trono Español, siendo libre de establecer las leyes que le convengan para mejor arreglo y felicidad interior, para hacer la guerra y la paz y establecer alianzas con los monarcas y Repúblicas del Antiguo Continente, no menos que para celebrar concordatos con el Sumo Pontífice Romano.

Este Congreso de Anáhuac, se reúne en 1824 en Apatzingán y se aprueba el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido con el nombre de Constitución de Apatzingán, que recogía mucho del Congreso Constituyente al que ya hicimos referencia, pero aportaba a estos antecedentes y normas.

Esta Constitución de Apatzingán estaba dividida en dos partes:

La primera parte, dogmática, que era la declaración de principios, formas y finalidades del Estado, posición del hombre en la vida social, sus deberes y derechos y su esfera de libertad. La segunda parte se refería a la parte orgánica, que significa las formas de gobierno, a la naturaleza y número de órganos estatales, a su estructura y a la forma y límites de su actividad.

El Maestro Mario de la Cueva dice: "Los principios o elementos Constitucionales que forman la parte dogmática del la Constitución de

Apatzingán, ocupan un lugar particular en la historia del pensamiento Constitucional Mexicano, pues expresan las ideas del personaje, que mejor entendió los sentimientos y las ideas del pueblo; y es interesante presentarlo en sus lineamientos generales, porque constituyen una de las más brillantes exposiciones de la teoría jurídica y política del siglo XVII; y por lo que estarán presentes en la elaboración nuestras posteriores Constituciones”<sup>(12)</sup>

Como vemos, el Maestro de la Cueva, ilustre jurista, considera a la Constitución de Apatzingán un antecedente de la Constitución de 1857, y obviamente de la actual.

El Acta Constitutiva decía: La Nación Mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquier otra potencia, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona. Como principio único el poder del Estado se dividiría para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y estos poderes ni dos ni más podían reunirse en una sola persona o corporación, ni el poder legislativo se podrá depositar en un solo individuo; aplicando la idea de soberanía del pueblo y representación; los Titulares de los Poderes, Legislativo y Ejecutivo deberán renovarse periódicamente. El Poder Legislativo: compuesto de dos cámaras, Cámara de Diputados

---

(12) DE LA CUEVA, Mario. “Constitucionalismo a mediados del siglo XIX”, Tomo II, Centenario de la Constitución del 5 de Febrero de 1857, Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. 1957. México. Pág. 1232.

elegidos cada dos años; el Poder Ejecutivo: representado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El maestro Mario de la Cueva, refiriéndose a la Constitución de 1824, comenta: "Las fuerzas políticas en aquellos años y entre nosotros, la iglesia y las clases privilegiadas de la sociedad, que han sido y son los factores determinantes de la superestructura Constitucional de las Naciones, permitieron a la Asamblea Constituyente resolver los grandes problemas nacionales, la Ley fundamental tuvo que ser una Constitución política, en el sentido estricto del término y consecuentemente se limitó a señalar los lineamientos de la estructura del Estado respecto a los privilegios".<sup>(13)</sup>

Estas cuestiones a las que se hace referencia, fueron problemas que se arrastraron hasta la Asamblea Constituyente de 1856-1857, causando serias diferencias de opinión entre los legisladores conservadores y liberales del Congreso, como veremos más adelante, las Leyes de Reforma ponen un alto a la serie de privilegios que la Iglesia gozaba, tanto en el panorama económico, político y social, pero es hasta la muerte de Maximiliano, cuando se empiezan realmente a aplicar las disposiciones emanadas de la asamblea.

---

<sup>(13)</sup> DE LA CUEVA, Mario. Obra citada. Pág. 1248.



El Maestro de la Cueva, establece aspectos del Congreso Constituyente de 1856-1857, sobre el tema importante del presente trabajo, al referir que ya en este cónclave político se pensó y se legisló sobre la situación de los trabajadores y al respecto dicho jurista dice: "En el Congreso Constituyente de 1856-1857, Ignacio Ramírez, Ponciano Arriaga y José María del Castillo Velasco, insistieron en la necesidad de encontrar una solución protectora de los derechos de los trabajadores y de los campesinos pero el liberalismo económico y referente al respeto de la propiedad privada, impidieron la Reforma, quedando así reservada al siglo XX, con la primera Constitución Social de la Historia que es la dictada en Querétaro, el 5 de Febrero de 1917, se contempla el nacimiento de los Derechos Sociales de los campesinos y trabajadores".<sup>(14)</sup>

En esta Constitución encontramos que el artículo 9º, menciona la libertad de los trabajadores a asociarse con el objeto de defender sus derechos e intereses, sea en coaliciones o asociaciones de profesionistas, con este mismo principio estaba la libertad de asociación y la libertad de reunión, como una base para la democracia; los trabajadores tenían como única condición no atentar contra sus patrones y otros trabajadores por medio de la

---

(14) *Ibidem* pág. 1249.

violencia, los demás también tenían libertad de asociarse y reunirse sin ejercer la violencia.

El artículo 4° decía: "Todo hombre es libre de abrazar la profesión, el trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, aprovechando su producto, ni a uno ni a otro se le podrá impedir, sino por sentencia judicial, cuando ataque los derechos de terceros, o por resolución dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los principios de la ley o cuando ofenda los principios de la sociedad."

Al hablar de la libertad de trabajo, se suscita una apasionada controversia, por la misma pugna que existía entre las dos grandes facciones o partidos que convivían en la vida política del México del siglo pasado, el escenario lo tenemos el día 8 de Agosto de 1856, cuando Don Ignacio Vallarta hace una larga exposición sobre los abusos que cometen los patrones con los trabajadores, exposición llena de pasión dirigida al intento de crear el Derecho del Trabajo, que si en ese tiempo no se dio, por lo menos dejó la semilla, cuyos frutos se recogieron en el Congreso Constituyente de 1917, en Querétaro. Don Ignacio Vallarta dentro de su discurso, no vislumbró la diferencia entre la libre elección de la actividad de trabajo, con la libre fijación de las condiciones del trabajo, no es lo mismo la libertad para escoger trabajo a la libertad de imponer condiciones en las

cuales se perjudica al trabajador, de igual forma el artículo 32 decía: "Nadie puede estar obligado a prestar trabajos sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, la Ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa del trabajo, de la educación o del voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en el cual el hombre pacte su proscripción o destierro".

El artículo 32, elaborado por el partido liberal, fue el punto de partida para que los trabajadores logaran que sus derechos y la protección de los mismos fueran elevados a nivel Constitucional, el mismo dice: "Se expedirán leyes para mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distinguen en cualquier ciencia o arte, estimulando el trabajo, fundando escuelas prácticas de artes y oficios".

El Maestro Ignacio Burgoa señala en su obra: "La Constitución de 1857 y su antecedente inmediato anterior, el Plan de Ayutla de marzo de 1854, inicia la segunda gran etapa de nuestra Historia: La de la Reforma, cuya causa final, como movimiento ideológico fue la existencia del clasismo jurídico, político y social, con los fueros y privilegios que establecía y su

abolición dentro del marco Constitucional, aunque no del ámbito de la realidad sociopolítica y económica de México”.<sup>(15)</sup>

### 2.2.2. LA CONSTITUCION DE 1917

Al hablar de sus antecedentes, que dio margen a la Constitución de 1917, analizada en forma profunda, el Maestro Ignacio Burgoa da una idea de los aspectos jurídicos de la transición de la Constitución de 1857 a la actual, y dice así: “Debemos hacer la observación, aparentemente paradójica, de que la legitimación de la Constitución de 1857, se corrobora definitivamente por el proyecto de reformas a la misma presentado al Congreso Constituyente de Querétaro por Don Venustiano Carranza el 1º de Diciembre de 1916 y por la propia Ley fundamental vigente. Lógicamente, en efecto no se reforma un documento que se considera falso, ilegítimo o espurio, sino que lisa y llanamente se suprime, desdeña o margina. Por tanto, el expedirse la Constitución de 1917 como ordenamiento reformador de 1857, legitimó a ésta y tácitamente le rindió el merecido homenaje, que como bandera fue de la Revolución de Ayutla”.<sup>(16)</sup>

---

(15) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano”. Quinta edición. Porrúa. México. 1984. Pág. 310.

(16) Ibidem. Pág. 334.

Consideramos correcto el punto de vista que da el Maestro Burgoa, ya que como hemos visto, la misma Constitución de 1857, decía en uno de sus artículos que no perdía vigencia, aunque hubiera rebeliones, entonces a comienzos de la Revolución con las huelgas que dieron lugar, los primeros alzamientos y los manifiestos, la Constitución navegó en aguas turbulentas, pero el gran Jurista que fue Don Venustiano Carranza que es quien tiene el mérito de legitimar la Revolución, reformó el cuerpo legal que ya existía, para perfeccionar la norma suprema, misma que a través de sus reformas se ha ido adecuando a las realidades del México del presente siglo; la Constitución de 1917 es la culminación de los movimientos revolucionarios, es la legitimación y la reivindicación jurídica de los anhelos de la Revolución, envueltos en las luchas de los pobres y desposeídos, en los afanes de libertad y justicia. La Constitución de 1917, no es más ni menos que la formación jurídica de las necesidades de la Nación que se habían convertido en descontento popular, estableciendo los mecanismos para que se cumpliera por los gobiernos emanados de la misma.

El Maestro Burgoa, cita: "La Constitución de 1917, estableció las garantías sociales en materia laboral sin menoscabo de las garantías del gobernado, conjugando ambos tipos armónicamente".<sup>(17)</sup>

El maestro Trueba Urbina, en el prólogo de su obra dice a manera de pregunta: ¿Qué es una Constitución Política y Social? y responde, "Son normas supremas que organizan los poderes del Estado y consignan en su sistemática los derechos del hombre a las garantías individuales, así como los derechos de los obreros y de los campesinos, o sea las garantías sociales".<sup>(18)</sup>

Para el Maestro Trueba Urbina, "Nuestro Constitucionalismo Social fue paradigma universal, ya que se difundió por todas las partes del orbe, por que su teoría entraña una congeñe de nuevos derechos para protección y reivindicación de las personas humanas, obreras y campesinas, en dos palabras: económicamente débiles, de manera que tanto el Derecho Agrario como el Derecho del Trabajo y el de la Seguridad Social, por si y sus textos legales, constituyen normas exclusivas en favor de los campesinos y de los

---

(17) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ob. cit. Pág. 331.

(18) TRUEBA URBINA, Alberto. La Primera Constitución Política y social del Mundo. Porrúa. México. 1917. Prólogo.

obreros, a diferencia de otras legislaciones que también reconocen derechos protectores en favor de los empresarios”.<sup>(19)</sup>

Haciendo un análisis de la Constitución, y por todo lo ya expuesto, estamos ante la idea de mirar al tema mismo de la Carta Magna, que aunque tiene su base en la Constitución de 1857, es distinta, actual y por lo tanto será necesario analizar los capítulos referentes a nuestro tema, sin embargo, de manera general habría que señalar que esta Constitución, cuenta con 136 artículos, divididos en nueve títulos, cada uno de estos subdivididos en capítulos temáticos y con 19 artículos transitorios.

Concretamente y en relación a nuestro tema, encontramos importante destacar en el capítulo de garantías individuales, el contenido del artículo 5º Constitucional, en el cual se destaca la libertad de dedicarse al trabajo que le acomode, siempre y cuando sea lícito y no se afecte a terceros; asimismo señala que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos sin justa retribución y sin su pleno consentimiento; continúa este precepto señalando que el contrato de trabajo, solo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la Ley.

---

<sup>(19)</sup> TRUEBA URBINA, Alberto. Obra citada, Prólogo.

Desde luego y como el artículo constitucional más importante de nuestro estudio, es sin lugar a dudas el contenido en el 123 Constitucional, que establece: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la ley."

Como señala el Maestro Jorge Carpizo en su obra, "En 1917, el capítulo de los derechos del hombre suscitó los más apasionados debates: la enseñanza, el trabajo y la tierra; de estos dos últimos debates brotaron los derechos sociales del hombre".<sup>(20)</sup>

### **2.2.3. ESTATUTOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION DE 1938 Y DE 1941**

Como ya se señaló en el capítulo de la Historia del Derecho Burocrático; se hacía cada vez más necesario crear un conjunto de normas que regularan las relaciones del Estado con sus trabajadores, habría que reiterar que el antecedente más directo fue el Acuerdo sobre la Organización

---

<sup>(20)</sup> CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Octava edición. Porrúa. México. 1990. Pág. 83.



y Funcionamiento del Servicio Civil, publicado en 1934 y gracias al entonces Presidente Constitucional Sustituto, el General Abelardo Rodríguez, quien debe recibir el reconocimiento por esta actitud de equidad y justicia y que incluso en los puntos de consideración del acuerdo, establece que se trata de equiparar los derechos de los servidores públicos que no fueron considerados en la Ley Federal del Trabajo de 1931.

En 1936, logran los promotores de la organización sindical burocrática, el Congreso Unidad y se crea la Federación Nacional de Trabajadores del Estado. Continúan su lucha y por fin con la simpatía del presidente Lázaro Cárdenas logran que se presente una iniciativa de Estatuto ante el Congreso de la Unión, misma que es enviada por el Secretario de Gobernación el 23 de Noviembre de 1937, y que después de fuertes y acalorados debates fue finalmente aprobada y se promulga el Estatuto por el Presidente Cárdenas, publicándose en el Diario Oficial el 5 de Diciembre de 1938, lográndose así el reconocimiento de sus derechos laborales.

Este instrumento legal estaba dividido en varios capítulos: Disposiciones Generales, ocho artículos; derechos y obligaciones de los Trabajadores, nueve artículos; de las horas de trabajo y de los descansos legales, once artículos; de los salarios, doce artículos; de la Obligaciones de

los Poderes de la Unión con sus trabajadores considerados individualmente, un artículo con diez incisos; de las Obligaciones de los Trabajadores, un artículo con siete incisos; de la suspensión de los efectos del nombramiento de los trabajadores, un artículo con tres incisos; de la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores, un artículo con cinco fracciones; de la organización colectiva de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, con dieciocho artículos; de las condiciones generales de trabajo, con tres artículos; de las huelgas, con siete artículos; del procedimiento en materia de huelgas y de la intervención que corresponde al Tribunal de Arbitraje, con once artículos; de los riesgos profesionales y de las enfermedades profesionales, dos artículos; de las prescripciones, seis artículos; del Tribunal de Arbitraje y juntas arbitrales para los Trabajadores al Servicio del Estado y del procedimiento que debe seguirse ante el propio Tribunal y Juntas, siete artículos; de la competencia del Tribunal de Arbitraje y Juntas, un artículo; del procedimiento ante el Tribunal de Arbitraje y Juntas, dieciséis artículos; en total ciento quince artículos más doce transitorios”.<sup>(21)</sup>

---

<sup>(21)</sup> CANTON MOLLER, Miguel. Obra citada. pág. 81.

Este Estatuto que estuvo en vigor hasta el año de 1941, 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 la burocracia a nivel Constitucional, al crearse el apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941, fue promulgado por el General Manuel Ávila Camacho, en donde realmente no hubo cambios importantes que destacar, por lo que podríamos decir que se trató únicamente de una reforma al vigente y quizás señalar la adición de nuevos cargos para el personal considerado de Confianza.

#### **2.2.4. EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL APARTADO "B".**

Siguiendo con el desarrollo de este tema; llegamos al punto que marca la culminación de los esfuerzos para lograr fundamentar en lo jurídico las relaciones de los servidores públicos con el Estado, los estatutos de 1938 y 1941 fueron determinantes para lograr este avance al ser los antecedentes directos para la formalización del Apartado "B" de la Constitución.

Dadas las necesidades laborales de la Burocracia, el Presidente de la República, Lic. Adolfo López Mateos, envía el día 7 de Septiembre de 1959, una iniciativa de Ley al Senado de la República, en la que hace presente la necesidad de elevar a rango Constitucional los Derechos laborales de los servidores públicos, persiguiendo mantener los ideales de la Revolución Mexicana, en la exposición de motivos de esta iniciativa argumentaba, entre otros puntos, "es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que estos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que es parte de la dignidad del hombre; de ahí que deba ser siempre legalmente tutelado".

Además el Presidente López Mateos insistía en la necesidad de tutelar y proteger los derechos de los servidores públicos, para evitar que en el futuro pudiera algún gobernante derogar los logros que los trabajadores habían alcanzado con tanto esfuerzo.

La Adición del apartado "B", fue un largo proceso debido a la férrea oposición de algunos legisladores, sin embargo como señala en su libro el Maestro Cantón Moller, fue importante la intervención del Senador Abelardo de la Torre Grajales en la sesión en que se dio lectura a esta iniciativa, quien manifestó: "No obstante los ataques y críticas adversas que recibió la promulgación del Estatuto, los veintiún años de vigencia habían ya puesto a la vista que únicamente sirvió para demostrar que sus impugnadores estaban equivocados, que nunca se alteró la paz, que no se estorbó el funcionamiento del Estado y que el reconocimiento de los derechos y los deberes de los servidores públicos sirvió para el progreso y que en la medida en que las prestaciones y beneficios a los burócratas se robustecían, el rendimiento de estos era más y mejor logrado"<sup>(22)</sup>

A continuación y por su trascendencia, se transcribe íntegro el contenido del apartado "B" del artículo 123 Constitucional en comentario:

B.- Entre los trabajadores de la Unión, El Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas, respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se

---

(22) CANTON MOLLER, Miguel. Ob.cit.pág.83.

pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

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

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

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

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República;

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

VI. Solo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las Leyes;

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública;

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien representa la única fuente de ingreso en su familia;

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la Ley.

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

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para hacer uso del derecho de huelga, previo el cumplimiento de los requisitos que determine la Ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

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

- b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la Ley.
- c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación, gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia, y del servicio de guarderías infantiles.
- d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a la asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la Ley.
- e) Se establecerán centros para vacaciones para recuperación, así como tiendas económicas para beneficios de los trabajadores y familias.
- f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de



dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por este concepto.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo, serán entregadas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su Ley y en las que correspondan, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos;

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

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última;

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

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción

XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dicha institución;

XIII bis.- El Banco Central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado; y

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

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

Cabe puntualizar que el artículo 73 Constitucional otorga facultades al Congreso para legislar en materia de Trabajo y en la fracción X se establece esta facultad para expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 Constitucional.

#### **2.2.5. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**

La creación del apartado "B" del artículo 123 Constitucional en 1960 da lugar a que tres años más tarde, el 28 de Diciembre de 1963, se expida

esta Ley Reglamentaria, que viene a substituir el Estatuto de 1941 y a regular las relaciones jurídicas de trabajo entre los tres Poderes de la Unión y el Distrito Federal y sus trabajadores de base.

Esta Ley cuenta con 165 artículos distribuidos en la siguiente forma:

Título Primero: Capítulo Único, Disposiciones Generales;

Título Segundo: Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Titulares;

Título Tercero: Del Escalafón;

Título Cuarto: De la organización colectiva de los trabajadores y de las Condiciones Generales de Trabajo;

Título Quinto: De los riesgos profesionales y de las enfermedades no profesionales;

Título Sexto: De las prescripciones;

Título Séptimo: Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo;

Título Octavo: De los medios de apremio y de la ejecución de los laudos;

Título Noveno: de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores;

Título Décimo: De las correcciones disciplinarias y de las sanciones;

Además cuenta originalmente con siete artículos transitorios y quince reformas y adiciones.

Como es de suponer en el contenido de esta Ley encontramos las disposiciones que son determinantes para el estudio del tema que nos ocupa, se analizarán los artículos que se encuentran relacionados directamente con el levantamiento del acta administrativa.

Primeramente habría que señalar el contenido del artículo 3º, mismo que a la letra dice: "Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales."

Aquí se establece la relación jurídica entre los trabajadores y el estado, con la aclaración que de acuerdo a lo señalado por el artículo 8º de esta Ley, se exceptúa a los trabajadores de confianza.

El artículo 11 se refiere a la supletoriedad de la Ley, en este caso es muy importante el papel que juega la Ley del Trabajo, al subsanar las lagunas que existen en la Ley Burocrática, por ejemplo el monto del pago de

la indemnización Constitucional; además señala que se aplicará en su orden, la Ley ya señalada, el Código Federal de Procedimientos Civiles, Las Leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad.

El artículo 44, señala las obligaciones de los trabajadores, y estas son:

- I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;
- II. Observar buenas costumbres dentro del servicio;
- III. Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo;
- IV. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;
- V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;
- VI. Asistir puntualmente a sus labores;
- VII. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo; y
- VIII. Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.

Además de las obligaciones que se consignan en este precepto, el trabajador debe cumplir con los reglamentos internos y con las condiciones generales de trabajo, en donde también se señalan una serie de disposiciones que en caso de incumplimiento dan motivo al cese o suspensión del trabajador, previo levantamiento del Acta Administrativa.

El artículo 45 consigna que la suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador, no significa el cese del mismo; en este precepto vale la pena señalar el párrafo segundo de la fracción II, que contempla que aquellos trabajadores que tengan encomendado manejo de fondos, valores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por sesenta días por el titular, cuando aparezca alguna irregularidad; mientras se practica la investigación y se resuelve sobre su cese; cabe comentar que generalmente los que manejan fondos, valores y bienes, son los trabajadores de confianza, atento a lo que dispone el artículo 5º, fracción c) de esta misma Ley, mismos que no gozan de estabilidad en el empleo y que por la sola pérdida de la confianza pueden ser dados de baja, sin responsabilidad para el titular.

El artículo 46 ya fue analizado y transcrito en el Capítulo I. En esta disposición corresponde al tema de levantamiento de actas administrativas lo

establecido en la fracción I., a excepción de la renuncia y desde luego todo lo consignado en la fracción V en donde incluso se determina que será por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; se da la alternativa al titular, de remover al trabajador a oficina distinta de la que estuviera prestando sus servicios, hasta que sea resuelto en definitiva por el Tribunal, siempre y cuando no sea de las faltas consideradas como graves, ya que en este caso podrá el Titular demandar la conclusión de los efectos del nombramiento ante el propio Tribunal, aún sin la conformidad del Sindicato y deberá aquel proveer de plano, en incidente por separado la suspensión de los efectos del nombramiento.

El artículo 46 bis, es sin lugar a dudas el sustento del presente trabajo y por ende el más importante, sin embargo en el siguiente capítulo se analizará de manera detallada.

## **CAPITULO III**

### **LAS ACTAS ADMINISTRATIVAS, SU NATURALEZA JURIDICA Y ASPECTOS LEGALES.**

#### **3.1 ANTECEDENTES DEL ACTA ADMINISTRATIVA.**

Los Estatutos de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión de 1938 y de 1941, no contemplaron la figura del Acta Administrativa sino hasta el año de 1963 en que se formalizó en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 46 bis, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Sin embargo, algunas Secretarías de Estado, ya contemplaban en sus reglamentos internos esta práctica, como podemos advertir del siguiente criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia en el año de 1958, en lo que a este tema se refiere:

**EMPLEADOS PUBLICOS, LA CONFESION EXTRAJUDICIAL DE UN  
TRABAJADOR CONTENIDA EN UN ACTA ADMINISTRATIVA, PRUEBA  
PLENAMENTE EN SU CONTRA, AUNQUE NO HAYA SIDO RECONOCIDA Y  
RATIFICADA POR LAS DEMAS PERSONAS QUE EN ELLA  
INTERVINIERON.** Las actas administrativas que se levanten para investigar



la conducta de un trabajador al servicio del Estado, que contienen afirmaciones producidas por él y que ulteriormente son aportadas al juicio arbitral correspondiente como pruebas del titular, prueban plenamente en contra del citado trabajador con mayor razón si este no objeta la prueba documental que contiene las afirmaciones que se le atribuyen, aunque las actas no hayan quedado perfeccionadas en lo que se refiere a la ratificación de las declaraciones de las personas extrañas al juicio que en ellas intervinieron.

Amparo directo 5638/1958. Srio. De Economía. Resuelto el 4 de Enero de 1961, por unanimidad de 4 votos. Ausente el Ministro Martínez Adame. Ponente el Ministro Azuela. Secretario Lic. Luis Barajas de la Cruz. (Boletín de información Judicial de la S.C. de J. No. 162 de 1/Feb.1961).

De lo anterior podríamos inferir que en este caso como principio general de derecho, se les permitía a los trabajadores el que pudieran expresar en el Acta Administrativa lo que a su derecho conviniera a fin de ser escuchados y cumplir con el derecho de audiencia que consagra nuestra Carta Magna, así entonces se volvió en una costumbre que fue arraigándose hasta ser contemplada en la Ley Burocrática.

### 3.2 CONCEPTO DE ACTA ADMINISTRATIVA

El Maestro Rafael Martínez Morales la define como: "El escrito que se elabora en el sector público a efecto de sentar prueba de determinados hechos o actos que pueden trascender a la relación laboral o a responsabilidades de los empleados, trabajadores o funcionarios; su correcta elaboración es determinante si a ella habrá de seguir algún procedimiento o proceso jurídico; Es base de la acción si se pretende cesar a alguna persona".<sup>(23)</sup>

El Lic. Cantón Moller anota: "Aún cuando la Ley en su artículo 46 bis señala que en determinados casos deberá levantarse el Acta Administrativa, consideramos que en todos los casos será conveniente hacerlo, pues se trata de la única verdadera constancia de los hechos acaecidos y en muchos de ellos podría constituir la prueba total y tal vez unitaria".<sup>(24)</sup>

Estamos de acuerdo con el Lic. Cantón Moller, ya que el levantamiento del acta administrativa puede ser para efectos de suspensión o

---

<sup>(23)</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael. Derecho Burocrático. Vol. V. Harla. México. 1997. Pág. 1.

<sup>(24)</sup> CANTON MOLLER, Miguel. Ob.cit.pág. 135.

cese, pero no hay que olvidar que también tiene importancia lo que señala el artículo 6° de la Ley Burocrática que marca que para que los trabajadores de base sean inamovibles, se requiere cumplir con seis meses de servicio, pero sin nota desfavorable en su expediente, a mayor abundamiento, influye para efectos del Reglamento de Escalafón, que cita la Ley en comento en su artículo 50, fracción IV, de la disciplina y puntualidad.

Por lo que podríamos conceptualizar al Acta Administrativa de la siguiente forma: "Es el documento que necesariamente debe elaborarse en cualquier conflicto de naturaleza laboral o administrativa que surja entre el Estado y sus trabajadores, con las formalidades propias que la Ley exige".

### **3.3 CAUSALES PARA EL LEVANTAMIENTO DEL ACTA ADMINISTRATIVA**

Desde luego tendríamos que señalar nuevamente las marcadas en los artículos 45 y 46 de la Ley Burocrática y de este último precepto, las marcadas en los incisos a), c), e) y h), que son las consideradas graves.

Sin embargo, es importante mencionar que existen además una serie de lineamientos y disposiciones contenidas en diversos reglamentos internos,

circulares, memorándums, etc., sin olvidar a las condiciones generales de trabajo de cada una de las dependencias que establece el artículo 87 de la Ley Burocrática, en estos acuerdos entre el Titular y el sindicato respectivo, existen una serie de prestaciones y protecciones para el trabajador, pero también normas que obligan a su cumplimiento o de lo contrario se pueden hacer acreedores a una sanción que puede ir desde la suspensión temporal hasta la terminación de los efectos del nombramiento.

En la mayoría de las dependencias de gobierno, al señalar en las condiciones generales de trabajo las causas de terminación de los efectos del nombramiento, transcriben en su totalidad las causales del artículo 46 de la Ley Burocrática, sin embargo, en otros capítulos hacen referencia a la jornada de trabajo, horarios, control de asistencias, obligaciones y prohibiciones de los trabajadores, además existe un capítulo de sanciones en donde se va desde la amonestación verbal hasta el término del nombramiento, con el cese o despido del trabajador.

Cuando la falta amerite el cese o despido, señalan estas condiciones generales que se deberá levantar el acta administrativa correspondiente y remitir a la unidad responsable del área del personal para la baja del

trabajador; si la causal fuera grave pero no estuviera contemplada en las condiciones generales de trabajo, previo levantamiento del acta administrativa, se someterá a la resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, acompañando como instrumento base de la acción, el acta administrativa y los documentos que al formularse esta, se hayan agregado a la misma.

### **3.4 REQUISITOS DE FORMA Y FONDO PARA EL LEVANTAMIENTO DEL ACTA ADMINISTRATIVA.**

No obstante que la Ley Burocrática en su artículo 46 bis, únicamente establece la obligación del acta administrativa por las causales marcadas en la fracción V del artículo 46 de esta Ley, la realidad es que en la práctica se levanta también por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas..., estas se encuentran comprendidas en la fracción I del artículo antes citado, e incluso se levantan actas administrativas por cualquier tipo de incumplimiento a las condiciones generales de trabajo o a los reglamentos, circulares o cualquier tipo de normatividad de la dependencia respectiva, con la salvedad que no en todos los casos se demanda el cese o suspensión del trabajador, pero si puede

servir para marcar en muchos casos la reincidencia o funciona como una nota de demérito en el expediente del trabajador que influye para efectos escalafonarios.

Sin embargo estamos de acuerdo en lo que señala el Maestro Manuel Mora Rocha, en cuanto al contenido que debe tener el acta administrativa para cumplir con las formalidades del caso, y estas son:

- a) Lugar, fecha y hora en que se levante. Conforme a los usos y principios generales de derecho;
- b) Personas que intervienen. Señalando en cada uno de los casos en que calidad intervienen;
- c) Asentando los hechos (Art. 46 bis de la LFTSE);
- d) La declaración del trabajador afectado. (Art. 46 bis de la LFTSE) Habrá casos en los que resulte casi imposible que el trabajador intervenga en el acta, bien porque ha dejado de asistir a sus labores o inclusive se niegue a estar presente, por lo que se considera que el titular o representante notificará por oficio o telegrama al domicilio que haya proporcionado a la dependencia, requiriendo su presencia para tales efectos;

- e) La declaración de los testigos de cargo, (Art. 46 bis de la LFTSE), Los que se manifestarán bajo protesta de decir verdad, manifestando estar dispuestos a ratificar su dicho ante el Tribunal competente;
- f) La declaración de los testigos de descargo (Art. 46 bis de la LFTSE). Los que en todo caso deberán ser propuestos por el trabajador o la representación sindical, en la parte del documento donde se de intervención a esta representación.
- g) Dos testigos de asistencia (Art. 46 bis de la LFTSE). Además de estos elementos consideramos personalmente que en la práctica, estos documentos cuentan o deben contar con los que a continuación mencionamos a fin de poder tener una concepción completa de la adecuación de la conducta del trabajador a la causal específica;
- h) Deberá contener un considerando, en el que como su nombre lo indica se harán las consideraciones de carácter legal por parte del área jurídica o jefatura de relaciones laborales y en donde se adecuará la conducta del trabajador a la causal invocada por la dependencia. Este punto además de garantizar la existencia de una auténtica causal para cesar a un trabajador, viene a proporcionar al Tribunal los elementos básicos de juicio y análisis del asunto en cuestión;

- i) Deberá contener un acuerdo, en el que expondrá brevemente las conclusiones a que se hayan llegado, toda vez que el trabajador puede resultar ajeno a la conducta que se le imputa. En este orden de ideas se expondrá en dicho punto, ¿qué trámite se dará al acta de referencia? Dado que algunas unidades la turnarán a un funcionario superior para que este resuelva sobre la procedencia o improcedencia del cese, como es el Oficial Mayor de la dependencia o bien lo someterán a dictamen de la Dirección General de Asuntos Jurídicos para posteriormente resolver la sanción correspondiente u optativa de conformidad con las Condiciones Generales de Trabajo o Reglamento respectivo; y
- j) Por último deberá contener un punto resolutivo en base al considerando y acuerdo".<sup>(25)</sup>

A efecto de aunar en este tema, a continuación se transcribe la siguiente Jurisprudencia:

ACTAS ADMINISTRATIVAS, IMPRESCINDIBLES PARA EL CESE DE  
LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. Conforme al artículo 46 de la Ley

---

(25) MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos prácticos del Derecho burocrático, Seg. edición. Pac. México 1992. Pág. 109 y 110.



Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ningún trabajador puede ser cesado sino por justa causa, y el artículo 46 bis de la propia Ley ordena: "Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con la intervención del trabajador y un representante del sindicato respectivo, en el que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y la de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por los testigos de asistencia, debiendo entregarse en el mismo acto, una copia para el trabajador y otra al representante sindical" y sigue diciendo que si a juicio del titular procede demandar la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán como instrumentos base de la acción, el acta administrativa y los documentos que al levantarse esta se hayan agregado; por lo que el cumplimiento del requisito señalado en el artículo 46 bis, debe ser considerado como un elemento básico para la procedibilidad de la acción intentada. El razonamiento anterior lleva a la conclusión de que si en el juicio correspondiente el trabajador se excepciona aduciendo que el patrón carece de acción por no haber cumplido con los requisitos a que se refiere el

---

artículo 46 bis que se comenta y el titular no demuestra haber cumplido con dichas exigencias legales, se está en presencia de un caso de improcedencia de la acción intentada y por lo mismo dicha acción no debe prosperar; por otra parte, si el titular cesa a un trabajador y este aduce en el juicio que lo cesó sin haber cumplido con los requisitos a que se refiere el artículo 46 bis que se comenta y el titular no demuestra que cumplió con dicha exigencia legal, se está en presencia de un caso de incumplimiento a la Ley que por si sola bastará para considerar que el despido fue injustificado. Jurisprudencia: Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2ª Parte, 1984, Cuarta Sala, pp. 22 y 23.

### **3.4.1 SINDICATO, SU INTERVENCION.**

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, contempla en su Título Cuarto, de la Organización Colectiva de los Trabajadores y de las Condiciones Generales de Trabajo; en su artículo 67, establece: "Los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes."

Los demás artículos de este Capítulo versan en forma general, que en cada dependencia sólo habrá un sindicato; que todos los trabajadores tienen derecho a formar parte de él; que los trabajadores de confianza no pueden formar parte de los sindicatos; que el registro corresponde al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, etc.

Importante mencionar y recordar las dificultades que enfrentaron este tipo de asociaciones para lograr su reconocimiento ante la creciente oposición de sus detractores, sin embargo, consideramos que fue de plena justicia que se les permitiera unirse en defensa de sus intereses y aceptar que son trabajadores con todos los derechos que la Constitución y las leyes les otorgan.

Para efecto de nuestro estudio, resulta importante la participación del sindicato en el levantamiento de las actas administrativas, ya que así lo marcan los multicitados artículos 46 y 46 bis de la Ley Burocrática, en el primero de estos preceptos, y cuando se habla de suspender los efectos del nombramiento del trabajador, se marca "si con ello esta conforme el sindicato correspondiente", por lo que hace al artículo 46 bis, se obliga durante el levantamiento de un acta administrativa contra un trabajador, a que este presente "un representante del sindicato correspondiente".

Sin embargo, es de todos sabido que existen dependencias que cuentan con sindicatos muy fuertes, combativos y que en muchos casos los trabajadores de base se vuelven prácticamente intocables y en donde el Titular prefiere evitar cualquier tipo de conflictos, optando por no sancionar algunas faltas de las comprendidas en la Ley Burocrática.

### **3.4.2 LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, APLICADA SUPLETORIAMENTE**

Referente a la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo, esta encuentra fundamento en el artículo 11 de la Ley Burocrática que cita:

“En lo no previsto por esta Ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad”.

Para el Maestro Juan Francisco Arroyo Herrera, en su obra y en alusión a lo anterior, señala: “El derecho laboral común consagra el principio de que en caso de duda deberá aplicarse la norma más favorable al trabajador; y como donde existe la misma razón de la ley debe existir la

misma disposición, por analogía es aplicable en lo conducente al derecho laboral burocrático”.<sup>(26)</sup>

En aspectos procesales encontramos recurrente la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo respecto de la Ley Burocrática, para efecto de nuestro tema, encontramos al acta administrativa como una prueba documental y el jurista Carlos A. Morales Paulin en su obra refiere: “La norma burocrática no señala cuales habrán de ser los medios de prueba, pero en virtud de la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo, se deben estimar las siguientes:

I. Confesional;

II. Documental;

III. Testimonial;

IV. Pericial;

V. Inspección;

VI. Presuncional;

VII. Instrumental de actuaciones; y

VIII. Fotografías y, en general, aquellos medios aportados por los descubrimientos de la ciencia.” (Art. 776 de la LFT)<sup>(27)</sup>

---

<sup>(26)</sup> ARROYO HERRERA, J. Francisco. Ob. cit. pág. 72.

<sup>(27)</sup> MORALES PAULÍN, Carlos. Ob. cit. pág. 85.

## **CAPITULO IV**

### **LA VALIDEZ JURIDICA DEL ACTA ADMINISTRATIVA ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.**

#### **4.1 EL ACTA ADMINISTRATIVA COMO BASE DE LA ACCION.**

Como ya se ha señalado, es sin lugar a dudas el acta administrativa, el documento más importante dentro de la administración pública que permite a los Titulares con estricto apego a la ley, regular el correcto desempeño de los trabajadores, cuando incurren en faltas que pueden derivar en la suspensión o el cese, ya que como se desprende de lo anterior y como lo señala el artículo 46 bis de la ley de la materia, resulta ser “el instrumento base de la acción”.

El artículo 46 bis establece: “Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a levantar Acta Administrativa, con intervención del trabajador y un representante del sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la

que se firmará por los que en ella intervengan y por los dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical.

Si a juicio del titular procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán, como instrumentos base de la acción, el Acta Administrativa y los documentos que, al formularse esta, se hayan agregado a la misma”.

Estos documentos a que se refiere el último párrafo del presente artículo pueden ser parte de las pruebas de la investigación de carácter administrativo a través de documentos oficiales que demuestren la información precisa del trabajador (plaza, categoría, horario, etc.) que se aportarán para mejor proveer y sostener la separación o cese que motivó el levantamiento del Acta Administrativa.

A lo largo del presente trabajo, hemos hecho clara mención de la importancia que significa el correcto levantamiento del acta administrativa,

de lo que significa para la autoridad competente este documento y para reiterarlo, se transcribe el siguiente Laudo:

**“ACTAS ADMINISTRATIVAS. SU VALOR PROBATORIO.** Carecen de valor probatorio las actas en que se consignan causales de cese en contra de un trabajador al servicio del Estado, cuando estas documentales se levantan sin la presencia de los interesados, y no son ratificadas ante este Tribunal por las personas que en ellas intervinieron. (Laudo: Exp. No. 96/49. Srio. De Educación Pública Vs. Efrén Avendaño García.)

También esta otra jurisprudencia que refiere:

**“ACTAS ADMINISTRATIVAS EN INVESTIGACION DE FALTAS DE LOS TRABAJADORES DEBEN SER RATIFICADAS.** Las Actas Administrativas levantadas en la investigación de las faltas cometidas por los trabajadores, para que no den lugar a que se invaliden, deben ser ratificadas por quienes las suscriben, para dar oportunidad a la contraparte de repreguntar a los firmantes del documento, con el objeto de que no presente la correspondiente indefensión.

Como hemos visto las Actas Administrativas, tienen que estar apegadas a los requisitos que la Ley señala, para poder surtir todos sus



efectos legales. encontramos otro criterio en el mismo sentido, es decir, en el caso en que el Acta Administrativa constituye prueba plena, mismo que a la letra dice:

**“EMPLEADOS PUBLICOS, LA CONFESION EXTRAJUDICIAL DE UN TRABAJADOR CONTENIDA EN UN ACTA ADMINISTRATIVA, PRUEBA PLENAMENTE EN SU CONTRA, AUNQUE NO HAYA SIDO RECONOCIDA Y RATIFICADA POR LAS DEMAS PERSONAS QUE EN ELLA INTERVINIERON”.** Las Actas Administrativas que se levantan para investigar la conducta de un Trabajador al Servicio del Estado, que contienen afirmaciones producidas por él y que ulteriormente son aportadas al juicio arbitral correspondiente como pruebas del titular, prueban plenamente en contra del citado trabajador, con mayor razón si este no objeta la prueba documental que contiene las afirmaciones que se le atribuyen, aunque las actas no hayan quedado perfeccionadas en lo que se refiere a la ratificación de las declaraciones de las personas extrañas al juicio que en ellas intervinieron. (Amparo directo 5638/1958. Secretario de Economía. Resuelto el 4 de enero de 1961, por unanimidad de cuatro votos. Ausente el Ministro Martínez Adame. Ponente el Ministro Azuela. Secretario, Lic. Luis Barajas de la Cruz. (Boletín de Información Judicial de la S.C. de J. Núm. 162 de 1º de febrero de 1961).

El Acta Administrativa debe ser utilizada en cualquier falta, sin llegar al despido, puede ser susceptible de levantarse esta y hacer ver al trabajador que ha incurrido en una falta y que queda advertido de las consecuencias en caso de reincidir en su actitud, es decir, las Actas Administrativas son de gran ayuda para los Titulares de las diferentes dependencias gubernamentales, su uso está generalizado hacia todo lo que signifique actos contrarios al buen desempeño de las labores de los Trabajadores al Servicio del Estado.

#### **4.2 EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE Y SU COMPETENCIA.**

Citando nuevamente al Lic. Miguel Cantón Moller con relación a este Tribunal, dice: “Para la solución de los conflictos entre el Estado y quienes le prestan servicios se estimó conveniente la existencia de una autoridad especializada y así se creo el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para los Trabajadores del Estado”, y más adelante agrega: “La aparición del apartado “B” del artículo 123 Constitucional, hace que las disposiciones relativas a este Tribunal alcancen el rango constitucional, puesto que en la fracción XXII se consigna su existencia ya que dice:

Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la Ley Reglamentaria”.<sup>(28)</sup>

El artículo 124 de la Ley Burocrática subraya que El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para:

- I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre Titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores;
- II. Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las Organizaciones de Trabajadores a su servicio;
- III. Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;
- IV. Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales; y
- V. Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos;

Deberá este Tribunal, según lo dispuesto por el artículo 124 B de la propia Ley, “Conocer, tramitar y resolver los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de las dependencias o entidades y sus

---

<sup>(28)</sup> CANTON MOLLER, Miguel. Ob.cit. págs. 207 y 208.

trabajadores, y que les sean asignadas, de conformidad con lo establecido en el Reglamento Interior y las demás que les confieran las Leyes”.

En cuanto a la procedibilidad ante el Tribunal, importante mencionar la fracción I del artículo 127 bis y relativas a la terminación de los efectos de nombramiento del trabajador, mismo que a la letra dice:

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

#### **4.3 EL ACTA ADMINISTRATIVA PARA EFECTOS DE LA TERMINACION O SUSPENSION DEL NOMBRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.**

Con relación a este tema, es necesario remitirnos al ya citado artículo 46 de la Ley Burocrática que señala las causas para suspender los efectos del nombramiento, sin responsabilidad para los Titulares.

Al respecto, el Lic. Juan Francisco Arroyo Herrera, en su obra, comenta: “Es obvio, que en los primeros cuatro casos la terminación de los

efectos del nombramiento se da necesariamente sin entrar a ningún debate, y propiamente la controversia surgiría cuando la terminación de los efectos del nombramiento, tenga su origen en cualquiera de los supuestos de la fracción quinta.<sup>(29)</sup>

Para el Maestro Trueba Urbina, la estabilidad de los trabajadores al servicio del Estado e instituciones descentralizadas que en la terminología burocrática se designa inamovilidad, es más precisa en favor de los empleados públicos, y sobre todo, la legislación burocrática es más tutelar del empleado público que las leyes laborales para el empleado privado, pues los efectos del nombramiento del burócrata fuera de las cuatro primeras fracciones en que la relación forzosamente desaparece, la rescisión unilateral por parte del Titular de la unidad burocrática es inadmisibles, ya que este tiene obligación de someter el caso al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuando se trate de las causales a que se refiere la fracción V del precepto que se comenta, y si despide sin causa justificada al empleado, está obligado a reinstalarlo y a pagarle los salarios vencidos o caídos correspondientes, en los términos previstos por el artículo 48 de la Ley del Trabajo, aplicable supletoriamente.

---

<sup>(29)</sup> ARROYO HERRERA, J. Francisco. Ob. cit. pág. 83.

En los casos antes señalados, la función del acta administrativa resulta trascendental, atento a lo que ya se señaló en el artículo 46 bis y 127 bis, fracción I, o en caso de no proceder al levantamiento del acta, se tendrá por despido injustificado con el pago de salarios caídos.

#### **4.4 EL ACTA ADMINISTRATIVA Y LA PRESCRIPCION.**

Es necesario mirar el tema de la prescripción en el contexto jurídico en el cual encontramos su fundamento legal y es en el Título Sexto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, donde el artículo 112 nos lleva directamente al tema de la prescripción, este precepto legal a la letra dice: "Las acciones que nazcan de esta Ley, del nombramiento otorgado en favor de los Trabajadores y de los acuerdos que fijen las condiciones generales de trabajo, prescribirán en un año, con excepción de los casos previstos en los artículos siguientes". La prescripción en general es de un año, pero para el tema que nos ocupa, el artículo 113 señala en su fracción II, que prescriben en cuatro meses:

- a) En caso de despido o suspensión justificados, las acciones para exigir la reinstalación en su trabajo o la indemnización que la ley concede,

contados a partir del momento en que sea notificado el trabajador, del despido o suspensión.

- b) En supresión de plazas, las acciones para que se les otorgue otra equivalente a la suprimida a la indemnización de Ley, y
- c) La facultad de los funcionarios para suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores, contando el término desde que sean conocidas las causas.

Como comentario se observa que los plazos de prescripción en los casos de despido o suspensión injustificada son mayores a los de la Ley Federal del Trabajo. Se puede asimismo concluir que el levantamiento del Acta Administrativa prescribe a los cuatro meses, ya que este precepto legal establece este termino para las acciones de los funcionarios de poder suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores.

El artículo 116, se refiere a la interrupción de la prescripción, en los casos siguientes:

- I. Por la sola presentación de la demanda respectiva ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y
- II. Si la persona en cuyo favor corre la prescripción, reconoce el derecho de aquella contra quien prescribe, por escrito o por hechos indudables.

## **4.5 OTRAS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES**

En los aspectos legales del Derecho Burocrático, y en el ámbito de las relaciones del Servidor Público con el Estado, vemos que existen varias Leyes y disposiciones legales que alcanzan a este, si bien es cierto que analizamos la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado como tema central en el presente trabajo, esto no significa que sea la única Ley o disposición legal que regula la actividad de estos y que de una u otra forma, incide con el contenido de nuestro tema principal.

De manera general analizaremos aquellas que consideramos más relacionadas con nuestro tema y que revisten de gran importancia en los aspectos de actuación de los servidores públicos, estas son:

- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- El Código Penal, y
- El Código Civil.

**LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**



Como inicio señalaríamos en la Constitución Política Mexicana, el Título Cuarto, de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, su artículo 108 señala: “Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos..., a los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones...”

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es la que regula el contenido de este Capítulo Cuarto Constitucional, y nos remitiríamos al artículo 47 de esta Ley, en donde se señalan las obligaciones del servidor público, habría que recordar que no obstante, de tratarse de un procedimiento administrativo, este se encuentra seriamente vinculado con aspectos laborales.

Únicamente a manera de comentario el artículo 66 de la Ley en comento, y, por lo que hace a los procedimientos administrativos que se siguen para la investigación de sanciones ante la SECODAM, establece este precepto: “Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se

practiquen, que suscribirán quienes intervengan en ellas, apercibidos de las sanciones en que incurran quienes falten a la verdad”.

Como podemos observar, resulta ser un esquema muy similar al del acta administrativa de la Ley Burocrática, mencionando por último el contenido del artículo 75 de la ley citada al rubro, mismo que marca:

La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público. Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente.

De lo anterior pudiera concluirse que esta ley tiene mayor aplicación en los trabajadores de confianza, pero sabemos que en la práctica es una medida usual el utilizar como argumento para separar a los empleados de base el incumplimiento a las normas que contiene la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

## EL CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL.

En nuestro estudio ha quedado establecido que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos forman un bloque jurídico burocrático, pero frente a las conductas delictivas en las que incurren determinados funcionarios, el Código Penal para el Distrito Federal en el fuero común y para toda la República en el fuero Federal, ha consignado un capítulo especial para estos delitos.

El artículo 212 del Código Penal refiere: Servidor Público es toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del Distrito Federal, Organismos Descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, Fideicomisos Públicos, en el Congreso de la Unión o en los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos Económicos Federales.

Para la individualización de las penas, por su parte, el artículo 213 marca que deberá tomarse en cuenta; si el trabajador es de base o

funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito; Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una gravación de la pena.

El artículo 227 que en este esbozo aplica a todos los funcionarios de la Administración Pública, al decir que: Las disposiciones anteriores, se aplicarán a todos los funcionarios o empleados de la Administración Pública, cuando en el ejercicio de su cargo ejecuten los hechos o incurran en las omisiones expresadas en los propios artículos.

Los delitos cometidos por los servidores públicos y que contempla el Título Décimo de este Código, son: Ejercicio Indebido del Servicio Público, Uso Indebido de Atribuciones y Facultades, Concusión, Intimidación, Ejercicio Abusivo de Funciones, Tráfico de Influencia, Cohecho, Peculado y Enriquecimiento Ilícito.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA  
COMUN, Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL.

Encontramos en el Capítulo V, de las obligaciones que nacen de los actos ilícitos, en que como responsabilidades de los servidores públicos en Materia Civil, el artículo 1916 establece: "Por daño moral se entiende afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás.

"Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual.

Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente Código".

El artículo 1927 de este Código a la letra dice: "El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén

encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que solo podrá hacerse efectiva en contra el Estado, cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños causados por sus servidores públicos”.

El jurista Rafael de Pina, al referirse a la responsabilidad objetiva, establece lo siguiente: “Aquella que emana de un riesgo creado, que traduce de un evento dañoso, de cuyas consecuencias perjudiciales está obligada a responder la persona que en cierto modo se encuentra en situación de recibir algún beneficio de la actividad susceptible de ocasionar el daño”.<sup>(30)</sup>

---

<sup>(30)</sup> DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Vigésima tercera edición. Porrúa. México. 1996. Pág. 213.

## **CAPITULO V**

### **PROPUESTAS EN LO RELATIVO A LA APLICACIÓN DE LAS ACTAS ADMINISTRATIVAS.**

#### **5.1 INTRODUCCIÓN.**

Antes de iniciar este tema, resulta imperativo señalar que el motivo para realizar el presente trabajo, es y ha sido la inquietud que como servidor público he tenido en cuanto a los sujetos susceptibles de la aplicación de las actas administrativas, considerando que no se ha hecho una debida valoración por las dependencias del gobierno de la importancia y trascendencia que estas tienen en la relación con sus trabajadores; además, a través de este documento he podido adentrarme en su estudio y del mismo han surgido diversas posiciones o ideas que en forma breve serán expuestas.

Si bien es cierto que no es posible que algunos trabajadores puedan gozar de inamovilidad en el empleo por la naturaleza de su actividad, también lo es que existe un vacío legal con muchos otros servidores de los considerados **de confianza** que se encuentran abajo del nivel de jefes de departamento y que incluso de acuerdo al Catálogo de Empleos de la

Federación, tienen percepciones menores que las de muchos sindicalizados, pero que se encuentran desprotegidos laboralmente y que son separados por **pérdida de confianza**, por lo que se inconforman interponiendo el recurso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, mismo que ha resuelto favorablemente las peticiones de estos por no estar "fundado y motivado" requisito que se cumpliría con el levantamiento del acta administrativa correspondiente, evitándose la reinstalación y el pago de salarios caídos.

Existe una gran controversia para determinar la naturaleza jurídica de la relación del Estado con sus empleados; básicamente esta controversia se suscita entre los especialistas del Derecho Laboral y los del Derecho Administrativo, ya que mientras los primeros señalan que **todo trabajo es objeto del derecho del trabajo**, los segundos argumentan que el trabajo público responde a los conceptos de **actividad pública, servicio administrativo o servicio público** conceptos todos del derecho administrativo.

Para lograr una más eficaz y eficiente administración, debe considerarse seriamente el poder sancionar a aquellos titulares o Jefes superiores que por cualquier razón no procedan correctamente, jurídicamente



hablando, en este procedimiento que desafortunadamente en muchos casos no se le da la valoración debida y que tal parece que este tipo de omisiones no constituyen falta alguna que debiera ser sancionada a través de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o incluso por el propio Código Penal.

Aunado a lo anterior, se presenta otra problemática que enfrentan actualmente las dependencias de Gobierno, ya que por un lado se exceptúa a los trabajadores de confianza de la Ley Burocrática y al no reunirse los requisitos del artículo 46 bis con estos trabajadores, ya que no cuentan con representante sindical, muchos Titulares o jefes superiores dejan de levantar este documento privándoseles de su derecho de audiencia.

Sin embargo, existen serias dificultades para la gran mayoría de los Titulares o jefes superiores, de entender que tipo de relación existe con los distintos servidores públicos de la institución, y como bien señala el Maestro Morales Paulin en su obra: "Frente a este laberinto jurídico semántico, ¿Qué importancia tiene la delimitación conceptual?, sin duda esta es fundamental, en virtud de que de tales conceptos se desprenden:

a) Los sujetos de la relación jurídico laboral;

- b) Los sujetos derechohabientes de la seguridad social, y
- c) Los sujetos de responsabilidad administrativa, civil, penal y/o política”.<sup>(31)</sup>

Totalmente de acuerdo con lo expresado por el Maestro Morales Paulin, existen demasiadas lagunas en el Derecho Burocrático que deben ser subsanadas para evitar en lo futuro injusticias que perjudican a esta clase laboral, a las propias instituciones y a todo el país.

---

<sup>(31)</sup> MORALES PAULÍN, Carlos. Ob.cit.pág.98.

## 5.2 CONCLUSIONES

PRIMERA. - Resulta prioritario definir que el tipo de relación que existe entre los trabajadores y las dependencias del Estado, en cualquiera de sus formas es de índole **laboral**, atentos al principio de subordinación que existe.

SEGUNDA. - La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es únicamente un procedimiento administrativo que corresponde aplicar a las contralorías internas de cada dependencia paralelo e **independiente** de los aspectos laborales.

TERCERA. - Para evitar lagunas y confusiones, se debe legislar sobre la adición de un apartado especial referente a los trabajadores de Confianza en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o la creación de un nuevo Estatuto para este tipo de trabajadores, buscando desde luego la estabilidad en el empleo, ya que las prestaciones que consiga la Ley Burocrática y las Condiciones Generales de Trabajo de las distintas dependencias, generalmente se hacen extensivas a todos sus trabajadores.

CUARTA.- Debe establecerse en cada dependencia el Servicio Civil de Carrera, que permita, realmente a aquellos trabajadores con vocación de servicio una **Carrera de Administración Pública**, lográndose además por parte de los trabajadores de confianza, la estabilidad en el empleo, no así la **inamovilidad**; con este Servicio Civil de Carrera se lograría asimismo terminar con tanto **improvisado** que labora en las dependencias de Gobierno y que tanto daño le han causado al país.

QUINTA.- El acta administrativa es el medio legal para aclarar situaciones jurídicas para con los trabajadores al servicio del Estado.

SEXTA.- Las Actas Administrativas que sirvan de base para concluir las relaciones de trabajo, son el instrumento base de la acción para el Estado, por lo que deberán reunir todos los requisitos que marca la Ley en la materia.

SEPTIMA.- Debe ampliarse el contenido del artículo 46 bis, para establecer, entre otras cosas, las notificaciones, el número de testigos, la necesidad de que se encuentre presente un representante del área jurídica de la dependencia que tenga conocimientos legales de este procedimiento y que

conozca de la importancia de este documento, principalmente cuando se trate de faltas consideradas como graves.

OCTAVA.- Para todos los efectos, los conflictos que se suscitan de la relación de trabajo entre los trabajadores y el Estado, el acta administrativa, es sin lugar a duda, **la reina de todas las pruebas** ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, derivado de las disposiciones contenidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del artículo 123, apartado "B" Constitucional.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. "Derecho Burocrático Mexicano". Primera edición. Porrúa. México. 1995.
- 2.- ARROYO HERRERA, J. Francisco. "Régimen Jurídico del Servidor Público". edición. Porrúa. México. 1995.
- 3.- CANTON MOLLER, Miguel. "Derecho del Trabajo Burocrático". Segunda edición. Porrúa. México. 1990.
- 4.- CARPIZO, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917". Octava edición. Porrúa. México. 1990.
- 5.- CAVAZOS FLORES, Baltazar. "El Derecho Laboral en Iberoamérica". edición. Trillas. México. 1984.
- 6.- CAVAZOS FLORES, Baltazar. "Los Trabajadores de Confianza". Edición Jus. México. 1986.
- 7.- CAVAZOS FLORES, Baltazar. "Síntesis del Derecho Laboral comparado". Trillas. México. 1991.
- 8.- DAVALOS, José. "Derecho del Trabajo I". Sexta edición. Porrúa. México. 1996.
- 9.- DAVALOS, José. "Constitucionalismo y Nuevo Derecho del Trabajo". Segunda edición. Porrúa. México. 1991.
- 10.- DE LA CUEVA, Mario. "Derecho Mexicano del Trabajo". Vigésimo Quinta edición. Porrúa. México. 1987.
- 11.- DE LA CUEVA, Mario. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo". Doceava edición. Porrúa. México. 1988.
- 12.- DE LA CUEVA, Mario. "Constitucionalismo a Medios del Siglo XIX". Tomo II.

- 13.- DELGADO MOYA, Rubén. "Comentarios a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado". PAC: México. 1996.
- 14.- FELIPE LEAL, Juan. "México: Estado, Burocracia y Sindicatos". El Caballito. México. 1989.
- 15.- FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Trigésima Cuarta edición. Porrúa. México. 1996.
- 16.- GUERRERO, Euquerio. "Relaciones Laborales". Sexta edición. Porrúa. México. 1984.
- 17.- GUERRERO, Euquerio. "Manual del Derecho del Trabajo". Doceava edición. Porrúa. México. 1984.
- 18.- LUCERO ESPINOZA, Manuel. "Ley Federal del Procedimiento Administrativo Comentada". Segunda edición. Porrúa. México. 1998.
- 19.- MARTINEZ MORALES, Rafael. "Derecho Burocrático". Volumen V. Harla. México. 1997.
- 20.- MORA ROCHA, J. Manuel. "Elementos Prácticos del Derecho Burocrático". Segunda edición. PAC. México. 1992.
- 21.- MORALES PAULIN, Carlos. "Derecho Burocrático". Porrúa. México. 1995.
- 22.- PARADA VÁZQUEZ, Ramón. "Sindicatos y Asociaciones de Funcionarios Públicos". Edición Tecnos. España. 1981.
- 23.- RAMIREZ FONSECA, Francisco. "Suspensión, Modificación y Terminación de la Relación de Trabajo". Tercera edición. PAC: México. 1986.
- 24.- RAMIREZ FONSECA, Francisco. "La Prueba en el Procedimiento Laboral". Quinta edición. PAC: México. 1991.
- 25.- RAMIREZ FONSECA, Francisco. "El Despido, Comentarios y Jurisprudencias". Quinta edición. PAC: México. 1992.
- 26.- RAMIREZ FONSECA, Francisco. "Ley Federal del Trabajo Comentada". Novena edición. PAC: México. 1994.
- 27.- SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo". Novena edición. Porrúa. México. 1980.

- 28.- TAPIA ARANDA, Enrique. "Derecho Procesal del Trabajo". Quinta edición. Porrúa. México. 1986.
- 29.- TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Vigésima edición. Porrúa. México. 1986.
- 30.- TENA RAMIREZ, Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808-1979". Doceava edición. Porrúa. México. 1983.
- 31.- TRUEBA URBINA, Alberto. "Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo". Segunda edición. Porrúa. México. 1979.
- 32.- TRUEBA URBINA, Alberto. "Derecho Social Mexicano". Porrúa. México. 1978.
- 33.- TRUEBA URBINA, Alberto. "La Primera Constitución Política del Mundo". Porrúa. México. 1980.
- 34.- TRUEBA URBINA, Alberto. "Nuevo Derecho Procesal del Trabajo". Sexta edición. Porrúa. México. 1980.
- 35.- TRUEBA URBINA, Alberto. "Tratado Teórico Práctico del Derecho Procesal del Trabajo". Décimo Tercera edición. Porrúa. México. 1981.



## LEGISLACION

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Vigésima Octava edición. Delma. México. 1996
2. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Segunda edición. Delma. México. 1992
3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Tercera edición. Sista. México. 1998
4. Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Tercera edición. Sista. México. 1998
5. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Trigésima Tercera edición. Porrúa. México. 1995
6. Código Civil para el Distrito Federal. Sextagésima sexta edición. Porrúa. México. 1997
7. Código Penal para el Distrito Federal. Quincuagésima séptima edición. Porrúa. México. 1996
8. Código Fiscal de la Federación y su Reglamento. Vigésimo Tercera edición. Delma México. 1998
9. Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Tercera edición. Sista. México. 1998
10. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Diario Oficial de la Federación. México. 1938
11. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Diario Oficial de la Federación. México. 1941
12. Ley Federal del Trabajo. Diario Oficial de la Federación. México. 1931

A handwritten signature in black ink, with the date "1/25" written above it.