



UNIVERSIDAD LATINA, S. C.

**INCORPORADO A LA UNAM
FACULTAD DE DERECHO**

PROCEDIMIENTO PARA LA INSTRUMENTACIÓN DE LAS ACTAS ADMINISTRATIVAS (REFORMA AL ARTICULO 46 BIS DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO)

TESIS

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

PRESENTA:

ALMA SOTO RODRÍGUEZ

ASESOR:

LIC. MARTÍN FUENTES



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.

UNIVERSIDAD LATINA, S.C.
INCORPORADA A LA U.N.A.M.


México, Distrito Federal a 16 de junio de 2010.

DRA. MARGARITA VELÁZQUEZ GUTIÉRREZ,
C. DIRECTORA GENERAL DE INCORPORACIÓN
Y REVALIDACIÓN DE ESTUDIOS, UNAM.
P R E S E N T E.

La C. ALMA SOTO RODRÍGUEZ ha elaborado la tesis profesional titulada “PROCEDIMIENTO PARA LA INSTRUMENTACIÓN DE LAS ACTAS ADMINISTRATIVAS (REFORMA AL ARTÍCULO 46 BIS DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO)”, bajo la dirección del Lic. Martín Fuentes García, para obtener el Título de Licenciada en Derecho.

La alumna ha concluido la tesis de referencia, misma que llena a mi juicio los requisitos marcados en la Legislación Universitaria y en la normatividad escolar de la Universidad Latina para las tesis profesionales, por lo que otorgo la aprobación correspondiente para todos los efectos académicos correspondientes.

Atentamente
“PASIÓN POR TU FUTURO”


LIC. JOSÉ MANUEL ROMERO GUEVARA
DIRECTOR TÉCNICO DE LA LICENCIATURA
EN DERECHO.
CAMPUS SUR

JMRG/ISV 

A mi hijo

Por ser la personita que me motiva a seguir adelante y superarme día con día, por quien la vida vale la pena, a quien con sola una sonrisa me hace el día.

A mis Padres

Que toda la vida han estado a mi lado apoyandome y brindandome amor cuando lo necesito, por que día a día me exigieron dar más, y me guiaron por un buen camino, y hoy se los agradezco profundamente, gracias por enseñarme a luchar por lo que se quiere en la vida.

A mi esposo

Que me ha brindado su confianza, su apoyo y amor, que ha estado a mi lado en las buenas y en las malas y con quien comparto mi vida y el gusto por nuestra carrera.

A mi hermana

Mi gran amiga, mi compañera y confidente, por tu apoyo, cariño y confianza.

INDICE

1. CONCEPTOS GENERALES.	PAG
1.1. Concepto de Trabajo	1
1.2. Concepto de Trabajador	4
1.3. Clasificación de Trabajador	6
1.3.1. Trabajador Eventual	6
1.3.2. Trabajador de Honorarios	7
1.3.3. Trabajador de confianza	8
1.3.4. Trabajador de base	10
1.3.5. Trabajador al Servicio del Estado (funcionario público, servidor público)	11
1.4. Acto Administrativo	14
1.5. Elementos del Acto Administrativo	16
1.6. Clasificación del Acto Administrativo	18
1.7. Justicia Administrativa	22
2.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA RELACIÓN LABORAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO	
2.1. Revolución	25
2.1.1. La Huelga de Cananea, Río Blanco y de Ferrocarrileros	27
2.1.2. Corporativismo Cardenista	33
2.2. Artículo 123 Constitucional	36
2.3. Surgimiento del apartado “B” del Artículo 123	38
3.- MARCO JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO	43
3.1. El Estado como representante del Apartado “B”	44
3.2. Regulación del Trabajador al Servicio del Estado	45
3.3. Leyes Aplicables a los Trabajadores al Servicio del Estado	46
3.4. Naturaleza Jurídica del Estado y sus empleados	48
3.5. Regulación legal de la relación laboral entre Trabajadores al Servicio del Estado	50

3.6. Naturaleza Jurídica del nombramiento	56
3.7. Actas Administrativas que se levantan a los Trabajadores	59
3.7.1. Formalidades de las Actas Administrativas	64
3.7.2. Requisitos de las Actas Administrativas	68
3.8. Suspensión y separación del trabajo	71
3.9. Despido Injustificado	73
4.- REFORMA AL ARTÍCULO 46 BIS DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO	
4.1. Introducción	76
4.2. Estado de Indefensión en la Integración de las Actas Administrativas	77
4.3. Legislación aplicable a las responsabilidades de los Servidores Públicos	79
4.4. Análisis al artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	85
4.5. Consideraciones de las Actas Administrativas	96
4.6. Propuesta Jurídica	101
CONCLUSIONES	105

INTRODUCCIÓN

En México, existen los llamados Trabajadores al servicio del Estado, mismos que se encuentran regulados en la Ley Federal del Trabajo para trabajadores al servicio del Estado, sin embargo a pesar de que dicha ley contempla tanto sus derechos como sus obligaciones, Condiciones Generales de trabajo, regulación de sus Sindicatos etc., también es cierto que estos trabajadores están desprotegidos jurídicamente ante las imposiciones de sanciones por parte de los Titulares de sus dependencias, mismas que pueden variar desde una sanción económica o hasta la suspensión de sus labores.

En efecto, dicha indefensión se refiere al momento en que el Jefe inmediato de la dependencia para la que se labora, al argumentar una supuesta violación de los deberes que le impone la Administración pública, procede a levantar la famosa acta administrativa, sin que para ello sea realizada una investigación previa y eficaz, y mientras tanto ya se esta perjudicando al trabajador por el solo hecho de ser señalado, cuestionado en su honorabilidad y tener un antecedente en su expediente, mismo que le puede causar hasta un despido injustificado, y peor aun el no tener la oportunidad de incorporarse a ninguna otra dependencia pública por los malos antecedentes que figuran en su expediente.

Ahora bien, en México existe una mala reputación de los Trabajadores del Estado, que tal vez haya sido ganada a pulso por culpa de muchos trabajadores del estado que han dejado mucho que desear en sus labores, por lo que los conocemos mas por “burócratas” que por trabajadores, sin embargo no debemos etiquetar a todos los servidores públicos, ya que como en todas partes existen tanto trabajadores malos como eficientes, y es precisamente por esa etiqueta que les hemos puesto, que en muchas ocasiones, ante un conflicto laboral, en donde exista una Acta Administrativa, (aunque esta no haya sido levantada conforme a derecho) el trabajador al intentar un medio de defensa, difícilmente las Autoridades competentes, proceden a su favor, primero por no atender ante el dicho de un Superior Jerárquico, y segundo por esa mala reputación de los “burócratas”, que en nada les favorece.

En concreto, en México no se aplica eficazmente la regulación laboral administrativa de los trabajadores pertenecientes al Servicio del estado, es decir, que no se lleva a cabo un procedimiento real para el levantamiento de las Actas Administrativas, ya que estas en la realidad de nuestro país, pueden ser instrumentadas con tan solo la acusación de un superior jerárquico, con el dicho de un Titular o Jefe inmediato y sin una investigación previa y fehaciente que nos arroje a que el trabajador en cuestión, efectivamente cometió una violación a los deberes que le impone la Administración Pública, dejándolo en un panorama de inseguridad jurídica e indefensión ya que se trata de la palabra de un Superior Jerárquico en contra de la un simple trabajador publico.

A lo largo de esta investigación, lo que pretendemos precisar, es que en la instrumentación de las Actas Administrativas de Trabajadores al Servicio del Estado, se tome en cuenta la calidad del acto jurídico violado, y que conste previo al levantamiento de dicha Acta, una Investigación eficaz de la infracción cometida, y no solo la suposición creada de la voz de un superior jerárquico, para no dejar así desprotegido jurídicamente al trabajador, y no arriesgar su honorabilidad y buena reputación.

Para que un Acta Administrativa sea instrumentada deberá existir todo un procedimiento de investigación a las partes involucradas en el conflicto laboral, no solo al trabajador, también al superior jerárquico, señalar con precisión todas y cada una de las pruebas o documentos existentes, así como verificar la autenticidad de los mismos, los dichos o testimonios de los involucrados, y hasta en tanto el procedimiento de investigación no determine la culpabilidad del trabajador, no deberá de levantarse el Acta Administrativa.

En efecto, lo que buscamos en el desarrollo de esta investigación, es darle al trabajador la seguridad jurídica de que este, no será sancionado, ni mucho menos removido de sus labores sin un procedimiento que así lo determine, sin una investigación previa, ya que también los servidores públicos tienen derechos, y entre ellos es el respeto a su trabajo, y que de él se valore su disponibilidad, lealtad, eficacia, profesionalismo al desempeñar su trabajo, y otros pequeños o grandes inconvenientes como lo pueden ser el que tan buena o mala es la relación con tu superior jerárquico, ya que de esta circunstancia se pueden desencadenar muchos malos entendidos o diversos conceptos sobre el tema de la eficacia del trabajador publico en su puesto.

CAPÍTULO PRIMERO

I. CONCEPTOS GENERALES

En el presente capítulo vamos a estudiar diversos conceptos materia de nuestro tema de investigación, opiniones de distintos Tratadistas, mismos que son necesarios para poder comprender la situación actual en la que viven los trabajadores del Estado, es decir, que podamos definir que es un Trabajador al Servicio del Estado, en donde se encuentra regulado, los derechos y obligaciones de los mismos etc.

I. CONCEPTO DE TRABAJO

Una idea elemental identifica al trabajo con el esfuerzo que realiza una persona; es decir, que todo trabajo implica llevar a cabo un esfuerzo. Este, para que sea trascendente, debe tener alguna repercusión en el orden económico; la repercusión debe, en alguna medida satisfacer una necesidad.

Para poder entender con mayor claridad a que nos referimos con la palabra “trabajo”, es necesario remitirnos primeramente a lo que señala la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 3º y 8º, mismos que señalan:

ARTÍCULO 3.- “El trabajo es un derecho y un deber social. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.¹

¹ Ley Federal del Trabajo

ARTÍCULO 8 PÁRRAFO II.- “se entiende por trabajo toda actividad humana. Intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerida por cada profesión u oficio.”²

En efecto, la Ley Federal del trabajo nos establece que por trabajo se debe entender a la actividad humana, independientemente de cual se trate, sin distinguir rangos o niveles sociales.

Ahora bien la mayoría de los doctrinarios en materia laboral y administrativa coinciden en que el trabajo es toda actividad humana y agregan que dicha actividad esta llena de creatividad que transforma y produce satisfacciones, y un valor adicional a las cosas, por lo que citaremos solo algunas de dichas definiciones:

Para Miguel Bermúdez Cisneros el trabajo se define como “la actividad física o mental que se desarrolla con el fin de crear o transformar una cosa”³.

Por su parte el doctor Carlos R. Penagos Arrecis define al trabajo como: “una manifestación de la capacidad creadora del hombre. En cuya virtud éste transforma las cosas y confiere un valor del que antes carecía, a la materia a que aplica su actividad”⁴, también lo define como “toda actividad del hombre aplicada al mundo exterior, con independencia de sus resultados, predominantemente especulativos o prácticos, en cuanto dicha actividad origina relaciones ordenadas por normas, según principios que constituyen la base de su régimen jurídico”⁵.

² *Op Cit P .113*

³ BERMÚDEZ CISNEROS, Miguel: *Derecho del Trabajo*, Primera Edición, Ed. Oxford, México 2000, P. 3

⁴ PENAGOS ARRECIS, Carlos R.; *Derecho Individual de Trabajo (Antología)* primera edición, división de la Universidad Abierta, Facultad de Derecho UNAM, Abril 1995 P.10

⁵ *Ibidem.* P.11

El catedrático José Dávalos señala que “todo trabajo demanda un esfuerzo de quien lo ejecuta y tiene por finalidad la creación de satisfactores”⁶

Alberto Briceño, nos dice que trabajo es una condición de existencia del hombre que tiene como objeto crear satisfactores y resulta tutelado por el Estado, cuando existe una relación jurídica de subordinación.⁷

De la definición anterior, tenemos tres vertientes, que el mismo autor nos detalla mas a fondo:

1.- El trabajo es una condición de existencia del hombre: La persona puede dedicarse al desarrollo de la profesión, industria, comercio o cualquier otra actividad que mas le acomode, siempre y cuando no este impedido por determinación judicial, no se ataquen derechos de terceros.⁸

2.- El trabajo tiene como objeto crear satisfactores para atender necesidades. Muchas veces surgen objetos en el mercado que no corresponden a la existencia previa de necesidades. Lo útil es ampliar los bienes o servicios para beneficio de la colectividad.⁹

3.- El trabajo es objeto de protección jurídica. Esta protección se otorga de acuerdo a la naturaleza del trabajo y atendiendo al carácter del trabajador.¹⁰

La prestación de los servicios debe ser personal y subordinada. Personal implica que es intransferible, cuando hay transferencia, la relación de trabajo varía.¹¹

⁶ DÁVALOS, José. *Derecho del Trabajo I*. Novena Edición actualizada. Ed. Porrúa, México, 1999. P. 3

⁷ BRICEÑO RUIZ, Alberto: *Derecho Individual del Trabajo, Colección de Textos Jurídicos Universitarios*, México, 1989. P. 11

⁸ Op Cit P. 11

⁹ *Idem*

¹⁰ *Idem*

¹¹ *Ibidem*. P. 139

En concreto, por trabajo debemos entender a toda actividad humana sea física o mental, que es regulada por la Ley Federal del Trabajo, y que debe de ser respetada y valorada, ya que es la base de la economía en los pueblos, y el medio de inspiración y creatividad del ser humano para desempeñar sus habilidades.

Ahora bien, ya tenemos comprendido el concepto de trabajo, por lo que es necesario explicar también a que nos referimos por trabajador.

1.2. CONCEPTO DE TRABAJADOR

Para referirnos al concepto de trabajador es necesario también referirnos a La Ley Federal del Trabajo, que en su 8º nos señala:

“trabajador es toda persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado”

El Diccionario Jurídico Mexicano, señala que la denominación trabajador responde con precisión a la naturaleza de este sujeto primario del derecho del trabajo, ya que unifica el carácter de aquellos que viven de su esfuerzo ya preponderantemente material o intelectual. Ciertamente este término homogéneo suprime la discriminación aún subsistente en diversos sistemas que regulan mediante estatutos diferentes, la condición del obrero, del empleado y del trabajador.

Por su parte el doctrinario Rafael I Martínez define al trabajador como la persona física que presta a otra física o moral un trabajo personal subordinado, a cambio de un salario o estipendio.¹²

¹² MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo Tercer y Cuarto Curso Ed. Oxford , México 2002. P. 383

De lo anterior podemos distinguir tres elementos en la persona jurídica del trabajador:

- a) La persona física
- b) La prestación personal del servicio
- c) La subordinación

a) La exigencia del que el trabajador sea necesariamente una persona física, pretende eliminar la confusión provocada con frecuencia en otro tiempo, de encubrir las relaciones individuales de trabajo a través de la celebración de contratos por equipo; figura que además de entorpecer la vinculación directa del patrón con los trabajadores, propiciaba su manipulación, robusteciendo la intermediación en detrimento de la acción del sindicato.

b) La prestación personal del servicio es otro elemento inherente a la figura del trabajador, que generalmente entendida como una obligación prototípica de hacer, no puede sustituirse por otra diferente, sin consentimiento del patrón.

c) La subordinación, supone el poder de mandar con que cuenta el patrón y el deber de obediencia del trabajador, aunque su proyección es expansiva, el concepto jurídico de trabajador implica un vínculo de jerarquía. Mario de la Cueva no pretende designar un status del hombre que se somete al patrón, sino una de las formas de prestarse los servicios; aquella que se realiza con sujeción a las normas e instrucciones vigentes en la empresa. Se habla en todo caso, de la subordinación técnico funcional relacionada con la prestación de servicios, sin que se constriña en forma alguna, la dignidad o libertad de los trabajadores.

Así también, para que una persona sea considerando trabajador se requiere que a cambio de la prestación de su trabajo reciba un salario, existiendo casos en la práctica que no pueden ser considerados como trabajador tal es el caso del trabajo ejecutado por un hijo o familiar del dueño de una empresa o establecimiento, donde

no se le paga salario, dándole a cambio alojamiento o alimentos; el trabajo ejecutado por el miembro de una comunidad donde se acuerda por la mayoría de sus integrantes realizar trabajos de mejoras o reparación a los caminos públicos, el trabajo realizado por una persona (cerillo) en un supermercado fuera del área de atención al público, guardando la mercancía en bolsas o cajas; en el caso específico de los (cerillos) éstos sólo reciben propinas de los clientes, más no salario del dueño del supermercado.¹³

En esta investigación citaremos los diversos tipos de trabajadores que se contemplan en nuestro sistema jurídico, mismos que pueden existir tanto en empresas privadas como estatales, y una vez definidos nos enfocaremos aun mas en aquellos trabajadores que están contemplados en el apartado “B” del Artículo 123 de nuestra Carta Magna, es decir en los Trabajadores al Servicio del Estado.

1.3. CLASIFICACIÓN DE TRABAJADOR

1.3.1 . TRABAJADOR EVENTUAL

El contrato de trabajo eventual es el contrato previsto para cubrir un puesto de trabajo en circunstancias excepcionales, cuando las mismas no se puedan establecer con un plazo cierto de antemano, aun cuando el plazo sea finalmente determinado¹⁴

Por su parte, Rafael Martínez Morales, determina que “en la práctica administrativa, en este caso dirigida a la procuración de servicios necesarios para el Estado el carácter de eventual o especializado, y para los que este no requiere sostener una relación de trabajo permanente con quienes lo presten. Por ello, decide captar

¹³ FLORES G., Arturo; *Interpretación y Aplicación Práctica Del Contrato Individual Del Trabajo*. Universidad Abierta. UNAM, México 1999, P. 26

¹⁴ UCh RR.HH. portal de estudiantes de RR.HH. www.uch.edu.ar/rrhh Título: El tiempo en el Contrato de trabajo

profesionales libres con los cuales, como ya fue mencionado, establece una relación de carácter netamente civil.¹⁵

En efecto, un trabajador eventual es considerado como aquel que prestará sus servicios por un tiempo determinado, se tenga o no la certeza del tiempo en que se desempeñará, y que por la misma naturaleza de su contrato, no se podrá generar una antigüedad ni las prestaciones a las que tuviera derecho un trabajador de base.

Sin embargo la Ley Federal del Trabajo nos señala en su artículo 127 Fracción VII que si el trabajador eventual, llega a trabajar mas de sesenta días, deberá tener derecho a utilidades, a continuación transcribiremos el artículo en cuestión:

Artículo 127.- El derecho de los trabajadores a participar en el reparto de utilidades se ajustará a las normas siguientes:

VII. Los trabajadores eventuales tendrán derecho a participar en las utilidades de la empresa cuando hayan trabajado sesenta días durante el año, por lo menos.

El trabajador eventual, solo deberá desempeñar su trabajo encomendado durante el tiempo contratado, y sin compromiso del patrón que lo contrato a renovar su contrato, o con la esperanza del trabajador de que le sea renovado por un plazo mas.

1.3.2. TRABAJADOR DE HONORARIOS

El maestro Rafael I. Martínez Morales nos menciona que se conceptúa a las personas por honorarios de la siguiente forma: “son honoríficos o remunerados según reciban o no sueldo”.

Por su parte el jurista José Dávalos, señala que los trabajadores por honorarios “están al margen de la legislación laboral; no crean antigüedad en el servicio, no se les conceden vacaciones, no se les otorga aguinaldo, no se les inscribe en los

¹⁵ MARTINEZ Morales Rafael I.; *Derecho Administrativo (segundo curso)* Ed. Harla México 1991. P.321

servicios de seguridad social; trabajan igual o más que sus compañeros que tienen plaza de estructura; año tras año viven sin ninguna protección laboral”¹⁶.

Respecto a lo argumentado en el párrafo anterior, cabe mencionar que efectivamente dichos trabajadores considerados como de honorarios se encuentran completamente desprotegidos, al no tener seguridad social, situación que el Instituto Mexicano del Seguro Social, día con día, le requiere a las empresas los integre al Seguro, ya que estas personas al trabajar para un patrón constante o esporádicamente, y ser remunerado se asimila a un trabajador.

1.3.4. TRABAJADOR DE CONFIANZA

Ahora corresponde el turno de hablar de los llamados Trabajadores de Confianza, mismos que por su propia naturaleza se encuentran contemplados como trabajadores por las leyes específicas, lo que nos indica que estos debieran tener derecho a recibir sus prestaciones a igual o mayor proporción, ya que se consideran a aquellos cuya actividad se relaciona en forma inmediata y directa con la vida de las empresas, con sus intereses con la realización de sus fines y con su dirección administrativa y vigilancia general, sin embargo en la actualidad si bien es cierto puede que sean mayormente remunerados a diferencia de los demás trabajadores de las empresas, también es cierto que se encuentran desprotegidos respecto de las prestaciones a los que tienen derecho los demás trabajadores también llamados de “base”.

Relacionado con el párrafo anterior podemos mencionar el artículo 70 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado mismo que a la letra dice:

ARTÍCULO 70.- Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos. Cuando los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza, quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales.¹⁷

¹⁶ DÁVALOS, José; *Ed. El Universal*. Sábado 15 de junio de 2002. Primera sección

¹⁷ *LEY FEDERAL Del TRABAJO*

Del precepto anterior, se desprende una muestra clara de que los trabajadores de confianza no pueden tener acceso a todos los beneficios ni prestaciones a las que tiene derecho un trabajador de base.

La Ley Federal del Trabajo se refiere al trabajador de confianza de la siguiente manera:

ARTÍCULO 9o.- La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto.

Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.¹⁸

Para el maestro Jesús Castorena el trabajador de confianza es “la persona física a quien el patrón confía el despacho de sus negocios y lo enviste, total o parcialmente de facultades generales respecto del personal de la empresa, de dirección, administración, inspección, vigilancia y fiscalización”¹⁹.

Por su parte Rafael I Martínez nos señala que la confianza es definida como: “seguridad, fidelidad, honradez, ánimo y aliento para las tareas, cierta formalidad en el trato”²⁰, por lo que define al trabajador de confianza como “aquella persona que en razón de su cargo presta un trabajo subordinado con características especiales de fidelidad, lealtad, seguridad, las cuales confieren un trato directo de familiaridad con el superior jerárquico y de vigilancia con el inferior”.²¹

Los trabajadores de confianza tienen una problemática especial, dado su tratamiento diferencial; así advertimos que no tienen un horario fijo, por lo que normalmente trabajan mas horas que el resto del personal, aun que suelen llegar después del inicio normal de la labores; y como ventaja primordial se puede señalar que su salario es mayor que el de los trabajadores de base.

¹⁸ MARTINEZ Morales Rafael I.; *Derecho Administrativo (segundo curso)* Ed. Harla México 1991. P.321

¹⁹ CASTORENA J. Jesús, *Manual de Derecho Obrero*. Fuentes Impresores, México, 1973, P. 44

²⁰ MARTINEZ MORALES, Rafael I, tercer y cuarto cursos, P. 383

²¹ Idem P. 383

1.3.5. TRABAJADORES DE BASE

La ley reglamentaria de la Fracción XIII bis del apartado “B”, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se refiere a los trabajadores de base en su artículo 6º de la siguiente manera:

ARTÍCULO 6.- “Son trabajadores de base aquellos que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo anterior no sean de confianza.

También la Ley de Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California publicada en el Periódico Oficial No. 29 de fecha 20 de octubre de 1989, Sección I Tomo XCVI especifica quienes son considerados como trabajadores de base:

ARTÍCULO 8.- Son trabajadores de base los no incluidos en el Artículo 5to (ver trabajadores de confianza). en relación con el 6to. siendo por ello inamovibles; adquiriendo el derecho a la estabilidad no solamente dentro de las autoridades públicas sino en el puesto específico para el que fueron nombrados.

ARTÍCULO 9.- Tratándose de empleados de confianza o de trabajadores incluidos en listas de raya que desempeñen funciones de trabajadores de base al prolongarse por más de seis meses sus actividades, deberá considerarse su plaza en el presupuesto de egresos correspondiente al siguiente ejercicio fiscal como trabajador de base debiendo ingresar en la plaza de la última categoría.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado determina en su artículo 12 que:

“los trabajadores prestarán sus servicios en virtud del nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.”

Por lo que se entiende que este tipo de trabajadores debe de poseer de un nombramiento que le especifique cuales son las funciones a desarrollar.

Es importante no confundir el trabajo de planta con el de base. El de base es el trabajo que no es de confianza; ambos están referidos a la naturaleza del servicio que se desempeña. El trabajo de confianza puede ser de planta.

Para que se de el trabajo de planta no es indispensable que se preste todos los días; lo que importa es la periodicidad fija en el servicio. Aquí pueden verse dos especies de este género de trabajo: el trabajo de planta continuo, y el trabajo de planta de temporada o cíclico.

El trabajo de planta es la cristalización de uno de los principios sustanciales del derecho del trabajo: la estabilidad de los trabajadores en el empleo²².

Puede decirse que trabajo de planta es el que se presta “para siempre”; en el se plasma de modo claro el derecho constitucional a la estabilidad en el empleo, que consiste en que el trabajador permanece en su plaza mientras lo desee o basta cuando se presente alguna causa justificada de rescisión, o hasta que se de alguna causa ajena a la voluntad de las partes que produzca tal terminación.

El trabajo de planta es el que se desempeña de manera normal o necesaria y permanente en la empresa.

1.3.3. TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO (Funcionario público, servidor público)

Los tratadistas consideran al Estado como una gran organización cuya complejidad rebasa, con mucho, a lo que se observa en las organizaciones emprendidas por los particulares; por muy grandes que estas sean. En México existen cerca de ocho millones de servidores públicos, lo que representa 31% de la población económicamente activa.

²² DÁVALOS José; *Tópicos Laborales*; Ed. Porrúa; México 1992. P. 23

La incorporación de hombres dedicados a la función pública, desde la antigüedad trajo consigo que se fuera formando un cuerpo de funcionarios y empleados de la administración estatal provistos de gran influencia social; típicos ejemplos de este hecho son los casos de Grecia y Roma en sus tiempos de mayor esplendor militar.

En los siglos XVIII, los fisiócratas franceses bautizaron a este cuerpo de hombres dedicados a la función pública, como burocracia, términos que desde sus inicios asume una connotación desfavorable, al ser utilizado por los liberales para identificar al formalismo, altanería, al despilfarro de recursos, a la falta de entusiasmo para realizar sus actividades, la corrupción y a la adopción de trámites excesivos que, entre otros, caracterizaban al aparato administrativo de los gobiernos autoritarios durante los siglos XVIII y XIX, sentimiento negativo y generalizado que no ha desaparecido hasta nuestros días.

La función pública realizada por los Trabajadores al Servicio del Estado, aun cuando se encuentra vinculada con la actividad pública de éste, no debe confundirse con ella, ya que la primera está referida a la capacidad de acción que guarda todo trabajador del estado en cuanto tal, y la segunda está identificada con todas las acciones a cargo del Estado. La capacidad de acción, llamada función pública, implica una relación laboral entre el Estado y el servidor.

En concreto, la función pública la constituyen las tareas burocráticas, las cuales implican una relación laboral.

Rafael de Pina define a la función pública como la actividad dirigida a la realización de algunos de los servicios correspondientes al Estado, Municipio o en general, a cualquier organismo público.²³ y por funcionario público señala que es la persona que, por disposición inmediata de la ley, por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, participa en el ejercicio de una función pública.²⁴

²³ DE PINA VARA: Rafael, *Diccionario Jurídico*. Ed. Porrúa . México 1995. P. 278

²⁴ Op. Cit. P. 278

En el diccionario jurídico define a los Trabajadores al Servicio del Estado como : “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 su representante y en virtud del nombramiento expedido por autoridad competente”²⁵

De la definición anterior podemos observar que tal y como se señalo en párrafos anteriores, el trabajador se encuentra subordinado por un patrón, superior jerárquico o jefe inmediato, sólo que en este caso dicho patrón será el titular de la dependencia del Estado.

Asimismo, la definición anterior nos expresa que para que un trabajador tenga el carácter de Trabajador al Servicio del Estado deberá de estar debidamente facultado, es decir, que deberá tener un nombramiento expedido por la autoridad competente.

Respecto a lo anterior el tratadista José Dávalos argumenta que para ser Trabajador al Servicio del Estado no es suficiente prestar un servicio personal subordinado; no es suficiente que haya quien ordene y quien obedezca las órdenes de trabajo. Es indispensable la existencia de un nombramiento. Puede estar trabajando tres o seis meses, uno o más años, pero si el trabajador no tiene nombramiento o si no aparece en la lista de los trabajadores temporales, no es considerado trabajador²⁶.

Ahora bien, nuestra Carta Magna en su artículo 123 constitucional, apartado “B” fundamenta las relaciones jurídico laborales entre el Estado y sus trabajadores; cuando estos presten sus servicios para los Poderes de la Unión o bien para el Gobierno del Distrito Federal. Sin embargo en su fracción XIII excluye del régimen a los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y a quienes se desempeñen en el servicio exterior, casos en los que las relaciones jurídico laborales son reguladas por sus propias leyes²⁷.

Asimismo, el artículo 1 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, nos menciona quienes son considerados Trabajadores del Estado,

²⁵ *Diccionario Jurídico Mexicano. P-Z* Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed. Porrúa . México 2000. P.3107

²⁶ DÁVALOS, José; Ed. *El Universal*. Sábado 15 de junio de 2002. Primera sección

²⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I; *Op. Cit.* P.258

señalando las dependencias, organismos e instituciones que tienen a su cargo servidores públicos, por lo transcribiremos lo que a la letra señala dicho precepto:

ARTÍCULO 1o.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Avila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.²⁸

1.4. ACTO ADMINISTRATIVO

La mayoría de los doctrinarios en materia administrativa coinciden en que el acto administrativo es una declaración de voluntad de orden público que produce efectos jurídicos; pero como esta noción comprendería los actos de cualquiera de las tres funciones estatales, subsiste una polémica.

Podemos mencionar como características principales del acto administrativo en primer lugar:

“que es un acto jurídico, que es de derecho público, que lo emite la administración pública, o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa, y que persigue de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, al interés público.”²⁹

Ahora bien, en lo que respecta al concepto de acto administrativo, existe una enorme producción doctrinal relativa al tema que nos ocupa, por lo que sólo mencionaremos las mas representativas:

Para el Maestro Miguel Acosta Romero el acto administrativo es:

²⁸ LEY FEDERAL DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

²⁹ MARTINEZ MORALES Rafael. *Derecho Administrativo. Ed. Harla Volumen 3 México 2000.* P.2

“ una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”³⁰

El tratadista Alfonso Nava Negrete considera que el acto administrativo es “expresión o manifestación de la voluntad de la Administración Pública, creadora de situaciones jurídicas individuales, para satisfacer las necesidades colectivas”³¹

Así, para los doctrinarios Eduardo García de Entera y Tomas Ramón Fernández el acto administrativo lo definen como “la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”³²

Asimismo, Rafael Bielsa nos dice que el acto administrativo puede definirse como “decisión, general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades sobre las actividades”³³

Entre muchas otras, estas son algunas de las muchas definiciones de acto administrativo, y dentro de las cuales la que hace referencia el tratadista Alfonso Nava Negrete, es la que considere mas sencilla de analizar y acertada, en virtud de que el maestro nos dice “es acto administrativo la expresión o manifestación de la voluntad de la Administración pública, creadora de situaciones jurídicas individuales, para satisfacer las necesidades colectivas”, esto es, que un acto administrativo proviene directamente de un órgano de la Administración Pública, que se refiere a su

³⁰ ACOSTA ROMERO Miguel Compendio de Derecho Administrativo, Parte General Ed. Porrúa México 1996 P. 369.

³¹ NAVA NEGRETE Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano Fondo de Cultura Económica 2ª Edición México 2001 P.352

³² *Op Cit P. 352*

³³ *Op Cit P.352*

voluntad, y que la misma va a provocar consecuencias jurídicas al destinatario del acto administrativo.

1.5. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Después de haber analizado algunas de las definiciones mas representativas de el acto administrativo, es conveniente analizar de igual manera los elementos y requisitos que componen al acto administrativo y para tal efecto, la Constitución Federal fija requisitos a los actos administrativos en los artículos 14 y 16 y que en lo conducente prevén:

Artículo 14: "A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna".³⁴

Artículo 16: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".³⁵

Por lo antes expuesto, es conveniente hacer una explicación, en cuanto implican requisitos que ha de satisfacer la acción de los órganos administrativos del estado.

Por lo que hace a la competencia se entiende como "la posibilidad que tiene un órgano de actuar; la ley le asigna al órgano determinados asuntos que puede o debe atender". Por su parte, las facultades se refieren a los servidores públicos; o sea a la aptitud que estos reciben de la legislación para emitir los actos necesarios a fin de ejercer la competencia del órgano. Así tenemos que, conforme a la disposición constitucional, el acto administrativo debe ser producido por un órgano competente, a través de un funcionario o empleado con facultades para ello"³⁶.

³⁴ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

³⁵ Idem

³⁶ MARTINEZ MORALES Rafael. *Legislación comentada de la administración Pública Federal* Oxford University Press México 1998 P. 312

Respecto a la forma escrita del acto, “el mandato constitucional es claro en el sentido de que los actos de autoridad han de ser por escrito. Esto constituye una garantía de certeza jurídica”³⁷. La forma escrita ha de reunir ciertos requisitos que la lógica, la ley y la costumbre contemplan: fecha, firma, claridad, etcétera.

Ahora bien, la fundamentación de los actos administrativos implica indicar con precisión que ley o leyes y cuáles de sus artículos son aplicables al caso concreto, que fundamentos originan y justifican su emisión.

La fundamentación, es decir, citar el artículo y ley aplicable, se refiere tanto al contenido del acto como a la competencia del órgano y a las facultades del servidor público.³⁸

Por lo que hace a la motivación, consiste en describir las circunstancias de hecho que hacen aplicable la norma jurídica al caso concreto.

“La motivación es la adecuación lógica del supuesto de derecho de la situación subjetiva del administrado”³⁹

El principio de legalidad, “toda actividad del Estado, ya sea función administrativa, jurisdiccional o legislativa, debe ajustarse a la ley. Así los actos de los órganos del poder ejecutivo han de ser producidos conforme a disposiciones previamente emitidas por el legislador.”⁴⁰

El principio de legalidad se refiere a que los actos administrativos se reputan válidos o legítimos; correspondiendo, en todo caso, al gobernado o a los medios de control, demostrar lo contrario.

³⁷ Op Cit P. 312

³⁸ Idem

³⁹ Idem

⁴⁰ Ibidem P. 313

El principio de no retroactividad que el artículo constitucional indica, es aplicable a los actos administrativos. Dado que los órganos de la Administración Pública actuarán ejecutando la ley, es lógico concluir que sus acciones deben seguir las características de esta.⁴¹

En efecto, todo acto administrativo deberá de contener los elementos citados en los párrafos anteriores, para que este pueda ser considerado conforme a derecho, y tener validez, ya que sólo así se respetan los derechos de los particulares y no se le deja en estado de indefensión.

1.6. CLASIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Inmensa es la gama de los actos administrativos que existen, el maestro Alfonso Nava Negrete, ha clasificado el acto administrativo en:

1. Actos de Autoridad y Actos de Gestión, entendiéndose a los primeros como “aquellos que realiza la autoridad administrativa en su carácter de tal”⁴² y a los actos de Gestión como “aquellos que realizan las autoridades administrativas pero sometidas al derecho privado al actuar como particulares”⁴³
2. Actos unilaterales, bilaterales, colectivos y complejos, entendiéndose que los primeros “son los provenientes de la sola voluntad de la Administración. Se contraponen a los bilaterales, que son el resultado de dos voluntades, la de la administración y la de los particulares”⁴⁴

⁴¹ Idem

⁴² NAVA NEGRETE Alfonso *Op. Cit* P. 377

⁴³ Idem

⁴⁴ Ibidem P. 381

El acto colectivo implica la intervención de varias voluntades, pero pertenecientes aun mismo órgano administrativo, como acontece con los cuerpos de consulta o asesoría que tienen las Secretarías de Estado.⁴⁵

Acto complejo es el que surge de la concurrencia de la voluntad de varios órganos administrativos, que deciden por unanimidad o mayoría.⁴⁶

3. Actos que amplían, certifican y restringen la esfera jurídica de los particulares, esta división de los actos administrativos permite constatar que algunos, en efecto, benefician, mejoran las situación jurídica de los particulares, como son, por ejemplo, concesiones y permisos administrativos, exenciones y condonaciones, subsidios franquicias; en cambio otros la perjudican, limitan o restringen, por ejemplo, multa administrativa, arresto, clausura, recargos, medidas de seguridad; y por último, otros que simplemente denotan una situación legal del particular: básicamente, todos los actos registrales públicos.⁴⁷

Para el maestro Luis Morell Ocaña, el acto administrativo se clasifica de la siguiente manera: a) Declaraciones de Conocimiento, deseo o juicio, b) Actos expresos, presuntos y tácitos y c) Actos de trámite, definitivos, que agotan la vía administrativa y firmes.

a).- De conocimiento: Son la declaración de un saber o de una ciencia que la Administración posee, referido a personas, bienes o actos, que comunica, acredita o deja constancia ante terceros.⁴⁸

De deseo: Son la expresión de un propósito de la Administración, referido a la constitución de una situación o relación jurídica con particulares, mediante la que quede cubierta una necesidad de interés público. Este propósito ha de quedar

⁴⁵ Ibidem P. 382

⁴⁶ Idem

⁴⁷ Idem

⁴⁸ MORELL OCAÑA Luis. *Curso de Derecho Administrativo II. 4ª Edición Tomo II Ed. Aranzadi. México 1999*, P. 221

singularizado, concreto, mediante la inclusión de las precisiones necesarias para suscitar la opción o respuesta de los que puedan considerarse interesados.⁴⁹

De Juicio: Son la expresión formal de un razonamiento o un juicio de valor, realizado por un órgano administrativo, referido a cualidades de personas o bienes, actividades o hechos producidos o que pueden producirse. Tales declaraciones pueden constituir un acto administrativo, en ocasiones, sin embargo, son solamente elemento integrante del contenido de un acto, al que incorporan su fundamento (motivación).⁵⁰

b). Expreso: Será el que cumpla con los requisitos formales⁵¹.

Presunto: Es una presunción establecida por la ley, referida al procedimiento administrativo, en cuya virtud la inactividad de la Administración equivale a la resolución, estimatoria o desestimatoria, de la pretensión del interesado.⁵²

Tácito: Es una deducción realizada a la vista de una conducta administrativa: de esa conducta se desprende además la voluntad que no ha plasmado en la declaración que era obligada.⁵³ En el acto tácito no hay presunción legal, sino que la realiza el interesado, o en su caso el órgano jurisdiccional.

c).- De trámite: son todos aquellos que preparan la resolución o acto final de un procedimiento administrativo; tienen, pues su carácter instrumental, de ahí que no sean susceptibles de una impugnación autónoma, salvo excepción.⁵⁴ Por ello la irregularidad del acto de trámite constituirá un motivo del recurso frente al acto final o definitivo.

⁴⁹ Ibidem P. 222

⁵⁰ Idem

⁵¹ Ibidem P. 226

⁵² Ibidem P. 227

⁵³ Ibidem P. 231

⁵⁴ Ibidem P. 232

d). Definitivos: son los que ponen fin al procedimiento administrativo⁵⁵, su régimen se cifra en estos aspectos: en los actos que causan estado y actos firmes.

El maestro Antonio Agúndez Fernández clasifica al acto administrativo de la siguiente manera:

- a) Por el sentido de la voluntad administrativa se distinguen los declarativos, constitutivos, modificativos y extintivos de la relación jurídica Administración-administrado⁵⁶
- b) Por el contenido del acto, hay los de gestión, servicio, disfrute de bienes públicos, autorizaciones, concesiones, licencias, policía y de prestaciones por el administrado ya personales ya patrimoniales.⁵⁷
- c) Por las facultades que la Administración ejercita al dictar los actos, se clasifican los regulados y discrecionales.⁵⁸ La discrecionalidad ha de referirse siempre a alguno o algunos de los elementos del acto, con lo que es evidente la admisibilidad de la impugnación jurisdiccional en cuanto a los demás elementos.⁵⁹
- d) Por la situación del acto dentro del procedimiento tenemos: los de trámite, como son lo de iniciación, pruebas, audiencia del interesado, los de informes, dictámenes y propuestas; los de proveídos, requerimientos, diligencias y notificaciones; los resolutorios y entre ellos los definitivos que agotan la vía administrativa y los firmes por ya no ser recurribles judicialmente o por haber

⁵⁵ Ibidem P. 234

⁵⁶ AGUNDEZ FERNÁNDEZ Antonio. *La ley de Procedimiento Administrativo Estudio de Doctrina y Jurisprudencia*. ED. Comares Granada 1990 P. 138

⁵⁷ Idem

⁵⁸ Ibidem P. 139

⁵⁹ Idem

resuelto sobre ellos sentencia firme; los ejecutivos y los de suspensión de ejecución; y, en fin, los actos de ejecución.⁶⁰

- e) Por extensión normativa se hace la clasificación de acto singular y disposición general, según se refiera a persona determinada o determinable o se refiera a pluralidad indeterminada de personas.⁶¹

En efecto, es extensa la variedad de actos administrativos que se establecen por los diversos autores en materia administrativa, lo importante es saber, que el acto administrativo, es realizado por la Administración Pública, que conlleva una voluntad que acarreará consecuencias jurídicas para el administrado, y que dentro del contenido del acto se deberá establecer el motivo por el que se dictó el acto, el fundamento del mismo haciendo énfasis en los preceptos jurídicos en que se sustenten así como la adecuación de dicho precepto al caso concreto para no provocar incertidumbre jurídica en el gobernado.

1.5 JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Establece el maestro Jiménez González que por justicia administrativa debe entenderse el conjunto de principios y normas jurídicas a través de las cuales se ejerce el control de legalidad de los actos provenientes de los órganos de la Administración Pública, comprendiéndose por lo tanto en el estudio de la misma, el análisis de los recursos y demás medios de impugnación de que dispone el administrado para combatir las conductas administrativas, los órganos ante quienes se hacen valer dichos medios de impugnación, así como los procedimientos conforme a los que se resuelven.⁶²

⁶⁰ Idem

⁶¹ Ibidem P. 140

⁶² RODRIGUEZ MICHEL Moisés Recurso de Revocación Fiscal Ed. Porrúa México 2002 P.3

El quehacer de la Administración Pública es muy amplio, por lo que también resultan variados los medios de defensa que tiene el administrado ante los diferentes actos o resoluciones de la autoridad.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como órgano de la Administración Pública Federal, tiene encomendada la función tributaria del Estado la cual ejerce a través del Servicio de Administración Tributaria y se encuentra regulada principalmente por el Código Fiscal de la Federación; cuerpo de leyes en el que se prevén tanto el Recurso Administrativo de Revocación como el Juicio de Nulidad; que constituyen los medios de impugnación de que dispone el gobernado para combatir los actos o resoluciones emitidos por las autoridades fiscales, como los procedimientos que los regulan.

La Justicia Administrativa puede ser definida como aquella rama de la justicia que comprende los principios y los mecanismos jurídicos que regulan el reglamento de la función administrativa del Estado, cuando en su ejercicio resulta lesionado un derecho o un interés legítimo del particular.⁶³

Al lado del concepto de Justicia Administrativa, existen otros conceptos a los que se ha pretendido dar una connotación semejante, como son: a) El de Jurisdicción Administrativa, b) Proceso Administrativo; y c) Contencioso Administrativo, por lo que hemos de referirnos a continuación a estas concepciones jurídicas:

a) Jurisdicción Administrativa: Es la potestad conferida a los órganos legalmente facultados para conocer de conflictos y controversias y declarar, de manera vinculativa, cuál de las pretensiones se ajusta al derecho objetivo. Esta potestad califica como administrativa por razón de la materia en que se resuelven conflictos entre partes, una de las cuales es siempre la Administración Pública.⁶⁴

b) Respecto al Proceso Administrativo, este concepto "hace referencia sólo a la serie de actos a través de los cuales se requiere y ejerce la función jurisdiccional, sin que

⁶³ LOPEZ RIOS Pedro La justicia Administrativa en el Sistema Federal Mexicano Universidad de Guanajuato México 1995 P. 26

⁶⁴ Idem

comprenda, en estricto sentido, a los órganos que conocen de dicha serie".⁶⁵

c) Finalmente, por lo que se refiere al Contencioso Administrativo, con él se expresa la contienda entre un particular y la Administración Pública, cuando ésta actúa con imperio, dejando excluido aquel ámbito de actividad en el que, con apariencias de particular, toma parte de una serie de actos jurídicos que tienen trascendencia en el campo que se le ha encomendado, por lo que, aún cuando posea un significado muy preciso, ya no responde a las exigencias de la teoría moderna del Estado de Derecho, por no integrar todas las cuestiones jurisdiccionales en que la Administración Pública actúa como sujeto de derecho.⁶⁶

El doctrinario Fix Zamudio, concluye que el concepto de Justicia Administrativa es más amplio que los correspondientes a las anteriores denominaciones, ya que es comprensivo de todas las cuestiones jurisdiccionales en que la Administración Pública interviene, y comprende además, lo que, de acuerdo con la tradición francesa, se ha denominado como jurisdicción retenida, la cual se refiere a los recursos administrativos que los particulares pueden interponer a efecto de que la misma autoridad pública realice una auto tutela regulada y obligatoria.⁶⁷

⁶⁵ Idem

⁶⁶ Idem

⁶⁷ Idem

CAPÍTULO SEGUNDO

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA RELACIÓN LABORAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Para poder adentrarnos al tema de la situación laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado, debemos antes citar los acontecimientos históricos que han ocurrido en nuestro país, en los que se ha ido observando la evolución de las condiciones generales del trabajo de los obreros y campesinos, que a través de diversos movimientos obreros lograron conseguir una regulación de sus relaciones laborales, obtuvieron reformas importantes a favor de los trabajadores en general y que fueron punta de lanza para la concepción de la figura llamada Trabajador al Servicio del Estado, misma que se contemplo en la Reforma del artículo 123 de nuestra Constitución en su apartado “B” en el año de 1960.

En efecto, a lo largo de la Historia, han sucedido una serie de acontecimientos que han permitido que las condiciones generales del trabajo se vayan mejorando, que los trabajadores tengan una mayor seguridad social y un trato digno, por lo que para el desarrollo de nuestro tema nos enfocaremos a partir de la época de la Revolución hasta nuestros días, precisando los acontecimientos importantes que ayudaron a mejorar las condiciones de trabajo en general, y sobre todo que dieron pauta a la regulación de los Trabajadores al Servicio del Estado, tema objeto de nuestra investigación, ya que precisamente la Revolución fue un parte aguas para que los movimientos obreros pudieran poco a poco conseguir mejores condiciones laborales.

2.1. REVOLUCIÓN

La Revolución Mexicana, iniciada por Francisco I. Madero en busca de un cambio político, y continuada por quienes le imprimieron el rumbo hacia una transformación

social, es una de las etapas mas trascendentales de la Historia de México, pues hablar de la Revolución Mexicana no es referirse tan solo a la lucha armada que derrocó a Porfirio Díaz y al usurpador Huerta, sino que comprende además el sistema institucional de gobierno emanado de aquella lucha y, obviamente, el proceso de formación de dicho sistema, con base en la creación de una Carta Magna capaz de responder a las demandas, políticas y sociales, de los diversos grupos que atendieron el llamado Plan de San Luis Potosí.

Se puede afirmar que el movimiento revolucionario de 1910 se produjo a raíz de causas sociopolíticas y socioeconómicas, que a lo largo del Porfiriato fueron gestándose y al final se conjugaron, al coincidir una grave crisis económica con el envejecimiento del régimen cuyas estructuras caducas ya no correspondían al dinamismo de una sociedad en transformación.⁶⁸

La lucha armada que diera comienzo en 1910, cuando diferentes grupos sociales atendieron al llamado del Plan de San Luis Potosí, fue provocada por un sin fin de causas sociopolíticas y socioeconómicas, de las cuales solo citaremos algunas de ellas y sobre todo las enfocadas en nuestro tema de investigación.

- Inconformidad de la clase media profesional y obrera industrial del país hacia el abuso del poder y la corrupción de los caciques y amigos de Porfirio Díaz.
- Descontento del sector obrero mexicano por la discriminación de que eran objeto, manifiesta en el mejor trato y los salarios más altos que se otorgaban a los extranjeros en minas y fábricas.
- Las condiciones inhumanas de trabajo en haciendas, minas y fábricas.⁶⁹

⁶⁸DELGADO DE CANTU Gloria M. Historia de México 2, Ed. Alambra, México 1992. P.9

⁶⁹ Ibidem. P. 11

Tres de las huelgas son memorables: el levantamiento de los mineros de Cananea en 1906, la disputa de los obreros textiles con sus patrones en Río Blanco en 1907, y el conflicto de ferrocarriles de 1908.

2.1.1.LA HUELGA DE CANANEA, RÍO BLANCO Y DE FERROCARRILEROS⁷⁰

La huelga de Cananea, calificada de primer estallido revolucionario, trastornó las operaciones no solo de la minería, principal actividad y fuente de ingresos de la República, sino también en la industria textil, sector que se paralizó a partir de la Huelga de Río Blanco, y que paralizó el mayor centro de manufactureras textiles, que era la industria más altamente desarrollada en México. Gracias a las fábricas de Río Blanco, que eran parte del gran conjunto textil de la región de Orizaba, en el Estado de Veracruz que se convirtió en una de las zonas más prósperas del país.

En 1906 cuando las primeras voces de protesta comenzaron a alterar la calma del porfiriato, la industria textil tenía fábricas en veintidós estados y daba empleo a 82,000 personas. Por otro lado los ferrocarriles, donde tuvo lugar la tercera huelga, representaban uno de los servicios esenciales de la República.

En 1906 unos 200 trabajadores mexicanos habían abandonado sus puestos de trabajo en los talleres ferroviarios de Aguascalientes, en protesta por el despido de uno de sus dirigentes y por que se pagaban salarios más altos a los extranjeros. Ese mismo año, otros 300 se declararon en huelga en los talleres del ferrocarril central en Chihuahua, también a causa de que los estadounidenses recibían mejores salarios.

Un año más tarde en 1907, los ferrocarrileros formaron la gran Liga de Empleados de Ferrocarriles, donde una condición indispensable era la nacionalidad mexicana.

⁷⁰ RUIZ Ramón Eduardo, La Revolución Mexicana y el Movimiento Obrero 1911-1923, Ediciones Era, México 1991, Segunda Edición. P. 142

Porfirio Díaz, en el mensaje que dirigió al Congreso en Abril de 1907, se jactó de haber aplastado sin tardanza y con energía las propuestas del Río Blanco, repitiendo casi a la letra las expresiones de satisfacción con que comento la derrota de los huelguistas de Cananea. Advirtió que tenía intención de conservar el orden público a cualquier precio y hacer que los trabajadores respetaran los derechos ajenos.

Mientras en Cananea se contempló el conflicto desde la barrera, en Río Blanco se intervino en calidad de árbitro, papel que acepto a solicitud de los obreros textiles, muchos de los cuales todavía tenían confianza en él. Díaz, que vacilo un momento antes de aceptar intervenir en esta capacidad, alegando ignorar todo acerca del conflicto, expreso en un laudo quijotesco que, irónicamente fue un reconocimiento oficial de la justicia de las quejas de los trabajadores y hasta intento poner fin a algunos abusos, pero dejó al obrero totalmente a merced del capricho de las autoridades políticas. El trabajador podría presentar sus quejas a los gobernantes del país, pero bajo ninguna circunstancia se le permitiría unirse con sus camaradas para defender sus intereses, solo podría pedir justicia. La resolución de Díaz, fue favorable a los patronos y no dejo duda alguna de su posición ante los conflictos del trabajo.

Sin embargo las empresas obtuvieron algunas concesiones. Las empresas ofrecieron igualar los salarios en todas las fábricas en donde las concesiones de trabajo fueran semejantes. El tabulador de los salarios uniformes de basaría en las remuneraciones más altas existentes en la industria textil, y recompensaría al obrero dedicado con empeño a su trabajo.

A cambio de la concesiones, los trabajadores tuvieron que reconocer su dependencia del patrón y del gobernante. Se obligó a los obreros a llevar siempre consigo una credencial, por cuya expedición se les cobraba cincuenta centavos, en las que los representantes de las empresas registraban su conducta y diligencia; un trabajador que no obtuviera este certificado de buena conducta no podía obtener empleo alguno.

En caso de queja, el único derecho del trabajador era presentarla por escrito a la dirección de la compañía, que debía responderle en un término de quince días. Si el obrero encontraba inaceptable el veredicto su único recurso era buscar otro trabajo en otra parte. Los diarios y periódicos obreros fueron obligados a aceptar editores designados por las autoridades políticas, para que el gobierno se asegurara así de que la prensa no inflamara las pasiones de la clase trabajadora. El 7 de enero de 1907, una mayoría de los trabajadores, que por lo que parece no estaban dispuestos a someterse a este tipo de restricciones, decidió lanzarse a la lucha. Díaz recurrió a los soldados del ejército para poner fin a esta rebelión.

Cuando la batalla contra Victoriano Huerta estaba en su punto más álgido, Zubarán pidió a Luis Quintanilla, que en ese momento se encontraba en París, un informe sobre la legislación obrera en los países europeos. También solicitó informes sobre los ministerios, departamentos u oficinas del trabajo, sobre las leyes de protección contra los accidentes de trabajo, los tabuladores de salarios mínimos y todo lo que se relaciona con la cuestión obrera.

Antes de la muerte de Madero y después de ella, va a darse una división entre el bando revolucionario y lo podemos ver a través de los siguientes planes:

- Plan de Texcoco, dado a conocer el 23 de agosto de 1911, siendo Don Andrés Molina Enríquez quien le dio forma.
- Plan de Tacubaya, firmado por Paulino Martínez, Policarpo Rueda y Francisco I. Guzmán, fechado en la población del mismo nombre en la capital del país el 31 de Octubre de 1911.
- Plan de Santa Rosa, tenía como sede el Estado de Chihuahua, adiciona el Plan de San Luis, esta fechado el 2 de febrero de 1912.

- Pacto de Torreón, firmado el 8 de julio de 1914 entre los representantes de Carranza y Villa.

En 1914, Alberto Fuentes decretó en Aguascalientes la jornada máxima de nueve horas y el domingo como día de descanso obligatorio para los obreros y campesinos. Por su parte Eulalio Gutiérrez quien más tarde fuera Presidente en el gobierno de la Convención, patrocinó como gobernador de San Luis Potosí un Código de Trabajo que ofrecía a los obreros y campesinos un salario mínimo, la jornada máxima de nueve horas, la supresión de las tiendas de raya y el establecimiento de un departamento del trabajo.

En diciembre de 1915, el gobernador de Puebla, Luis G. Cervantes, reconoció audazmente la personalidad de los Sindicatos y estableció juntas especiales de arbitraje para que mediaran en los conflictos industriales. Ya en 1916 Sonora, Yucatán y Veracruz habían aprobado ciertas leyes avanzadas sobre el trabajo. Las de Sonora garantizaban a los obreros un salario mínimo de tres pesos diarios, la jornada de ocho horas, el descanso de los domingos, prohibían el trabajo nocturno a las mujeres y a los niños y establecían la cámara del Trabajo.

En Veracruz el gobernador Cándido Aguilar elaboró en Octubre de 1914 un Código del Trabajo muy completo, que exigía además a los patrones el sostenimiento de escuelas primarias para los hijos de sus trabajadores, y más tarde, en enero de 1916, concedió a los obreros el derecho de organizarse en sindicatos, y de negociar con sus patrones por medio de representantes.

Durante 1915 se multiplicaron las huelgas por todo el país, resueltas favorablemente por el gobierno que empezó a legislar sobre las jornadas del trabajo y el salario mínimo.

A finales de 1915, las relaciones entre obreros y autoridades comenzaron a deteriorarse; la devaluación monetaria impacto sobre los salarios y crecieron las demandas de aumento, las cuales fueron rechazadas por el gobierno.⁷¹

A partir de ese momento creció la tensión entre gobierno y obreros, Carranza ordenó a los gobernadores de los estados que impidieran las actividades de la casa del obrero mundial en sus localidades y se desato una persecución contra sus lideres, algunos de los cuales fueron arrestados.

El país presentaba en 1917 durante el gobierno de Carranza una situación similar a la que había vivido en ocasiones anteriores al salir de una lucha interna: existencia de caudillos militares dispuestos a competir por el poder; bandolerismo; crisis económica; oposición política al nuevo gobierno y división dentro del propio grupo de poder.

En efecto, inicio la Revolución, Díaz abandono la presidencia y el país, Madero subió al poder, Huerta lo destituyo y Madero fue asesinado, los problemas de México no se resolvieron, el agravio seguía vivo, el problema obrero seguía latente, es decir, el país no se pacificaba.

Mientras los lideres obreros mas destacados se encontraban en prisión por haber encabezado la ola de huelgas durante los dos años anteriores, el Congreso encargado de redactar la Constitución incluiría en los artículos 27 y 123 algunas de las más importantes demandas del sector laboral, haciendo en este cuerpo de leyes el mas avanzado de su época en el aspecto social.⁷²

Con gran visión de estadista Carranza se dio cuenta que el movimiento armado triunfaría, por cual debería legalizar su actuación y ordenar, conforme a la ley, los poderes públicos y el régimen constitucionalista, razón por la cual el 14 de

⁷¹ DELGADO DE CANTU Gloria M. Historia de México Volumen II Cuarta Edición Ed. Pearson Educación México 2003. P. 11

⁷² Ibidem P. 78

septiembre de 1916 expidió un decreto convocando a la formación de un Congreso Constituyente para conocer de las reformas necesarias a la Constitución.

Es así, que el día 19 de diciembre de 1916, Carranza envió una convocatoria para las elecciones de los diputados que formarían el Congreso Constituyente, que debía reunirse en la Ciudad de Querétaro y quedar instalado el 1 de diciembre siguiente. Una vez formado el Congreso Constituyente, se celebraron las sesiones formales en el Teatro Iturbide de la Ciudad de Querétaro, que habrían de durar desde el mes de diciembre de 1916 hasta el 31 de enero de 1917.⁷³

Una de las reformas de trascendencia y objeto de estudio de nuestra investigación fue la relativa a la cuestión laboral, expresada en el artículo 123, correspondiente al Título Sexto de Trabajo y Previsión Social, pero señalada también en los artículos 4 y 5 de las Garantías Individuales. El artículo 123 esta destinado a conseguir el equilibrio en las relaciones obrero-patronales, por medio de la acción reguladora del Estado.

El artículo 123 obtuvo una votación a favor de 163 votos en la que se establecía:⁷⁴

- Jornada máxima de 8 horas. Jornada nocturna de 7 horas. El trabajo de menores queda prohibido.
- Un día de descanso obligatorio
- Protección al trabajo femenino sobre todo durante y después del parto.
- Salario mínimo pagado en moneda de curso legal.
- Derecho a la huelga.
- Establecimiento de una Junta de Conciliación y Arbitraje.
- Las deudas del trabajador, solo serán de él y por ningún motivo pasaran a sus familiares.

⁷³ Ibidem P. 72

⁷⁴ JUAREZ INFANTE Roberto, Historia de México en el Contexto Universal, Ed. McGraww-Hill, México 1995, P. 57

Después de que se juró la Constitución de 1917, todo parecía indicar que el país por fin entraría en una etapa de paz y consolidación nacional, pero vamos a advertir que no se logro del todo la pacificación, pues hubo hechos como la muerte de Carranza, Zapata y Villa, que le dieron un cambio al movimiento Revolucionario.

Surge el periodo llamado “maximato” por que es precisamente Plutarco Elías Calles el que se convierte en el Jefe máximo de la Revolución; durante su gobierno el país entro en pugna con la Iglesia, surgiendo una lucha de 1926 a 1929 conocida como la guerra cristera, que debe su nombre al grito de guerra de los católicos alzados: “Viva Cristo Rey”.

Este poder Calles lo va a manejar a través de un Partido Político que creó para que fuera este el que eligiera al Presidente de la República en una cobertura nacional. Este primer partido fue el PNR “*Partido Nacional Revolucionario*”. También el periodo presidencial se alargó a seis años justo cuando llegó la nueva elección para Presidente, en este caso Lázaro Cárdenas, quien ya como Presidente tuvo un gobierno muy controvertido por que cambió por completo la esencia de los gobiernos anteriores, llevó a cabo la nacionalización del Petróleo y expulsó del país a Calles, por lo cual se quitó su influencia y pudo gobernar libremente.⁷⁵

En efecto, pasaremos pues al periodo de gobierno de Lázaro Cárdenas

2.1.2. CORPORATIVISMO CARDENISTA

Inmersos en las movilizaciones disfrazadas, los trabajadores de la Confederación Sindical Unitaria Mexicana, se empeñaron afanosamente en la lucha no tan sólo por la liberación sino por la auténtica reconstrucción de la vida y democracia sindicales.

⁷⁵ Ibidem P. 79

De esta suerte, mediante la vía de facto, la mayoría de las veces, realizaron un papel determinante tanto en la preparación como en la realización de importantes movimientos y básicamente huelgas, en sectores importantes de la resistencia sindical como el ferrocarrilero, el minero o el de los electricistas.

Mas en forma contrastante, Lázaro Cárdenas diseñó un cuadro corporativo para el control y manejo de los cuadros político- sociales.

Pretendió enfrentar así, la situación económico-política consiguiendo en principio, un relativo repunte que mejoró de alguna forma, los niveles de la mediana industria, fundamentalmente en las modestas factorías, talleres y fábricas. Se consiguió de esta suerte, promover un pausado desarrollo agropecuario compatible con la movilización de los sectores obreros en los marcos tanto urbanos como rurales de México.

A la muerte de Carranza, Cárdenas fue designado por Calles para dirigir primero la Presidencia del Partido Nacional Revolucionario, y después de ser ascendido a Ministro de Gobernación y Jefe de Gabinete. Entre tanto, la crisis mundial determinó la sujeción de nuestra economía a la norteamericana y la proliferación en auge de la resistencia obrera. De esta forma, el despido masivo de casi la mitad de la población trabajadora propició la reducción y los turnos de jornadas de trabajo, el abatimiento salarial y la inestabilidad en los empleos, determinando el destronque de los líderes serviles de la CROM, razones que llevaron al nuevo gobierno a ofrecer expectativas de carácter socialista que derivaron al fin, en una demagogia de izquierda tanto de los funcionarios gubernamentales como de sus instrumentos, los líderes sindicales y aquéllos de los sectores. Así, desde su arribo al poder, Cárdenas guió su gobierno en los principios plasmados dentro del Plan Sexenal (1934-1940) que garantizó de entrada, la intervención del Estado. Se apuntó, de esta manera, proponer abiertamente, por una equitativa distribución y dotación de buenas tierras; por la tutela y apoyo a la productividad de las empresas nacionales; por la promoción y control articulado de las organizaciones sindicales, empatadas con el programa del

Gobierno pero sometidas, sin reserva a sus consignas; por el desarrollo del modelo de educación socialista y por una abierta mística de tipo nacionalista.⁷⁶

Cárdenas asumió la Presidencia de la República, después de haber ganado las elecciones, el 1 de julio de 1934, Cárdenas se dio cuenta que las principales organizaciones de obreros y campesinos no estaban bajo el control estatal y que el PNR no había cumplido su función para la que fue creado, pues solo se encontraban en el caciques callistas.

Después de que Calles entregó el poder, ya la CROM se comenzaba a debilitar, Lombardo Toledano llevó a cabo una depuración y esto dividió a la CROM. En 1933 este dirigente poblano fundó la Confederación General de Obreros y Campesinos de México (CGOCM).

También existía la Confederación Sindical Unitaria de México, la cual tras decidir disolverse, se unió a la nueva central, llamada Confederación de Trabajadores de México. Esta organización surgió el 24 de febrero de 1936. Vicente Lombardo Toledano se convirtió en su primer dirigente nacional. La acción directa, el boicot, las manifestaciones públicas y los mítines, lucha contra el imperialismo y contra la guerra, fueron algunos de los postulados de esta nueva confederación, su lema: por una sociedad sin clases.

Dentro de este orden de ideas, cuando menos a nivel declarativo, el ideario laboral del régimen quedó fincado consistentemente, en los siguientes principios:

1. La organización de la clase obrera en una Central Única de Trabajo.

⁷⁶ SANTOS AZUELA Héctor, El Sindicalismo en México, Ed. Porrúa Primera Edición México 1994 P. 321

2. El compromiso del gobierno Cardenista para descartar intervenir en la formación de sindicatos blancos, así como el imponer la prohibición de cualquier intervención de los patrones en la vida sindical obrera.

3. La legitimación del Estado para constituirse en árbitro que reglamentara la vida económica, como protector y guía de las clases oprimidas.

4. La circunscripción de los conflictos laborales, fundamentalmente obrero-patronales, a la capacidad económica de las empresas.

La política presidencial apuntó constantemente, debe relevarse sin embargo a la construcción de la infraestructura económica nacional al apoyo de la industria privada, el crecimiento de los mercados y el sistema crediticio, que pese a la demagogia no llegaron a afectarse con las huelgas, el salario mínimo, las diversas condiciones generales de trabajo, la reforma agraria o la protección formal de los trabajadores en el tratamiento y solución de las controversias de trabajo; mas siempre estuvo muy lejos de instaurar el socialismo. Lo que el sistema buscó fue conciliar intereses, sancionando en todo caso, el abuso de los empresarios, lo excesivo de sus privilegios y la superexplotación de los obreros.

2.2. ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

El origen del artículo 123 constitucional se encuentra en el dictamen y primera discusión del artículo 5º, que adiciono este precepto con las siguientes garantías obreras: jornada máxima de ocho horas, prohibición del trabajo nocturno industrial para niños y mujeres y descanso obligatorio, igualdad de salario para igualdad de trabajo, derecho a indemnización por accidentes profesionales.⁷⁷

Ahora bien, la aplicación del artículo 123 autorizó a las legislaturas de los estados para que expidieran leyes de trabajo conforme a sus respectivas necesidades, pero

⁷⁷ DELGADO MOYA Rubén, *El Derecho Social del Presente*, Ed. Porrúa, México 1987, P. 200

no todas actuaron con la misma diligencia. Las leyes del trabajo mas amplias y de mayor repercusión fueron las de Yucatán del 28 de julio de 1917 y del 2 de Octubre de 1918 la primera fue obra de Salvador Alvarado, distinguía el Contrato del Trabajo de los que se regían por el derecho común; ratificaba la abolición de la servidumbre; excluía a los menores de catorce años del trabajo nocturno; fijaba la responsabilidad de los patronos en los accidentes de trabajo y en las enfermedades profesionales; disponía que el departamento del trabajo organizara una Sociedad Mutualista en beneficio de los obreros, etc.⁷⁸

Cabe mencionar que el anteproyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza en Querétaro, señalaba que solo el Congreso tendría facultades para dictar leyes en materia de trabajo, pero esta tesis fue desechada y en el proemio del artículo 123 se concedió la facultad para hacerlo tanto al Congreso como a los gobiernos de los Estados, sin embargo pocos años después, el Presidente Portes Gil, en la sesión extraordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el 26 de julio de 1929, la reforma de la Fracción X del artículo 73 Constitucional, relativa a las facultades del Congreso, y la del proemio del artículo 123 para que solo el Congreso contara con esa facultad. Pese a la posición del senador Sánchez, fue aceptado el proyecto y contando con el consenso unánime de los Diputados y de las legislaturas de los estados con fecha 22 de Agosto de 1929 se declararon aprobadas las reformas. A partir de ese momento quedo expedito el camino para dictar la Ley Federal del trabajo.⁷⁹

Para 1936 la Alianza, convertida en la Federación Nacional de Trabajadores del Estado, convoca a un Congreso tendiente a fortalecer al movimiento sindical de los empleados públicos; así como impugnar por la inclusión de los burócratas en la Ley Federal del Trabajo. Participaron en ese congreso: la Alianza de Telegrafistas Mexicanos; Frente Único de Trabajadores de Caminos, Sociedad Nacional de empleados Postales, Sindicato Único de Empleados Federales de la SOP; Unión

⁷⁸ EL COLEGIO DE MEXICO, Historia General de México 2, Ed. Harla, México 1988, P. 1161

⁷⁹ DELGADO MOYA Rubén. El derecho Social del Presente P. 320

Nacional de empleados de Gobierno; Unión de Trabajadores de la Secretaría de Relaciones Exteriores; Unión de Empleados y de Obreros de la Secretaría de Hacienda; Sindicato Único de los Trabajadores de la SEP; Organización de Trabajadores de la Secretaría de Gobernación así como el Frente Único de Trabajadores Oficinistas del Departamento Central.

Así llegamos hasta la actual Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Diciembre de 1963.

2.3. SURGIMIENTO DEL APARTADO “B” DEL ARTÍCULO 123

Oficialmente la contextura del artículo 123 ha sido reformada en doce ocasiones, aun que en realidad su sentido social ha cambiado muchas veces mas, estas reformas han mejorado de manera sustancial las condiciones generales del trabajo, pero fue en la quinta reforma al citado precepto, en el que se adiciono un Apartado “B”.

En efecto, es una adición que se hizo al artículo 123, y como consecuencia de ello, el texto primitivo de dicho numeral se convirtió en el inciso “A”, por lo que toca a la reglamentación del trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, sobre todo contrato de trabajo; y en el inciso “B”, por lo que se refiere a la regulación del trabajo de los *Burócratas*.⁸⁰

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

⁸⁰ Ibidem P. 209

Se argumenta en esta iniciativa que los Trabajadores al Servicio del Estado, no se encuentran en las mismas condiciones de los que prestan sus servicios a la iniciativa privada, ya que estos trabajos sirven para producir rendimientos, utilidades, lucro, mientras que los trabajadores al servicio del Estado trabajan para Instituciones de interés general y son colaboradores de la función pública, no obstante esa diferencia, su trabajo también debe de ser tutelado, también estos trabajadores deberían tener derecho a la prestaciones y a mejores condiciones de trabajo, por lo que urgía una reforma al artículo 123, una adición a dicho numeral en el que se incluyeran los derechos de estos Trabajadores del Estado.

Como resultado de múltiples presiones y considerando que el trabajo burocrático difería grandemente del trabajo en general, se reformo el artículo 123 constitucional, creando un apartado mas a dicho numeral, un apartado "B" que comprendería 14 fracciones en las que quedaron comprendidas las relaciones laborales entre los poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito Federal y de los territorios federales y de sus trabajadores.

En 1960 se adicionó el artículo 123 constitucional, con el propósito de garantizare así, la estabilidad en las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores; dejando en una situación de incertidumbre las relaciones laborales de los servidores públicos de las entidades federativas, ya que fue hasta la Reforma de 1983, cuando se logró que sus relaciones laborales fueran reconocidas en disposiciones jurídicas.⁸¹

Mientras se elaboraba la ley reglamentaria referente al mencionado artículo 123 Aparatado "B", establecida en el artículo segundo transitorio, que vera de la siguiente manera: entre tanto se expide la respectiva ley reglamentaria, continuara en vigor el estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en cuanto no se

⁸¹ CHARIS GOMEZ Roberto. Introducción a los Derechos Fundamentales del Trabajo, Ed. Porrúa, México 1992, P. 33

oponga a la presente. Estuvo en vigor el estatuto hasta el mes de noviembre de 1963.⁸²

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1963, también conocida como Ley Burocrática.

Por acuerdo del Presidente Díaz Ordaz, del 1º de septiembre a noviembre de 1964, se instituyó el Seguro Colectivo de Vida para el personal civil de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, y se establece a través de la aseguradora Hidalgo, S.A, un seguro con una suma asegurada de \$40,000.00 para los trabajadores citados.

El Gobierno Federal al crear este seguro, dio una protección mas amplia a los Servidores del Estado, integrando un sistema de seguridad social que garantiza la estabilidad y el amparo económico de la familia y del trabajador.

En Septiembre de 1971, se logra la aplicación de sobresueldo por zona de vida cara a doscientos mil trabajadores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal que no lo percibían.

Para enero de 1972, se establece en salario mínimo nacional especial para los trabajadores técnicos y administrativos.

El primero de julio de 1972 se efectúa la reestructuración del catalogo de puestos del Gobierno Federal. Se ven beneficiados los tabuladores y escalafones de los Servidores Públicos con esta acción. Se modifico el catalogo de puestos de la Federación, reduciéndolos a tan solo 17 niveles y estableciendo a la vez diferenciales mínimos de \$100, 00 entre una y otra.

⁸² CANTON MOLLER, Miguel; Derecho del Trabajo Burocrático, Segunda Edición, Ed. Pac, S.A. de C.V. México 1991, P. 87

Para el 8 de diciembre de 1972, se crea el Fondo de Vivienda ISSSTE, FOVISSSTE; uno de los mas valiosos decretos emitidos por el Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Álvarez a favor de los trabajadores, por ser un organismo cuyos beneficios han incrementado en forma palpable el aspecto patrimonial de miles de Servidores Públicos.

En diciembre de 1974, se basifica a mas de ciento veinte mil trabajadores a la lista de raya y supernumerarios que laboraban tanto en el sector central de la Administración Pública, como en los organismos descentralizados y de participación estatal que injustamente permanecían al margen de la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado y de toda protección jurídica, ahora como empleados de base disfrutaban de la protección del régimen del Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores del Estado.

Para 1990 bajo el gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari, se reforma la fracción XIII bis del apartado B del artículo 123 de la Constitución, publicado en el Diario Oficial de la federación el 27 de junio de 1990, quedando como sigue:

Artículo 123.....

B.....

XIII bis..... Las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores con lo dispuesto en el siguiente apartado.

Esta fracción también fue reformada bajo el Gobierno del Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 8 de marzo de 1999, quedando como sigue:

Artículo 123.....

B.....

XIII Las militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las Instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Como hemos desarrollado a lo largo del presente Capítulo, la vida de los trabajadores en nuestro país ha tenido que pasar por una gran serie de acontecimientos, movimientos obreros que llevaron a que poco a poco se fueran regulando las relaciones laborales, reconociendo obligaciones y derechos tanto para patrones como trabajadores y obtener mejores condiciones de trabajo y prestaciones, ya que la vida laboral no tenía gran suerte en reconocimiento de prestaciones y pago de sueldos, el trabajador tuvo que realizar movimientos obreros, huelgas e incluso tuvo que llegar hasta un movimiento revolucionario en el que uno de los grandes ideales fueron la tierra y las condiciones laborales, así en el transcurso de dichos movimientos, también los Trabajadores al Servicio del Estado estaban un tanto abandonados y desamparados, ya que no estaban explícitos sus derechos en la Ley, y eran tratados con ciertas lagunas en base a las leyes del trabajo, que ya de por si eran deficientes y no fue si no hasta el año de 1963, cuando se crea la Ley Federal del Trabajo para los Trabajadores al Servicio del Estado, o Ley burocrática, en el que por fin se le da un tratamiento diferente a este tipo de trabajadores con características especiales, y así poco a poco se crearon las Instituciones relativas a los trabajadores del Servicio del Estado como los fueron el ISSSTE y el FOVISSSTE, logrando con ello una prosperidad en la vida laboral y mejoramiento de las condiciones de trabajo de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que en el siguiente Capítulo, una vez hablado en el presente de la evolución de las condiciones de trabajo en general hasta haber desembocado en los Trabajadores del Estado, hablaremos pues de las relaciones laborales de Estado – Servidor Oúblico, de su regimiento y de sus características especiales.

CAPÍTULO TERCERO

3. MARCO JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

A lo largo del presente capítulo vamos a analizar las disposiciones jurídicas que rigen las relaciones laborales entre el Estado y los trabajadores al servicio de éste, ya que como se desarrollo en el capítulo anterior, a lo largo de la historia y sobre todo en la época de la Revolución Mexicana, después de tantas injusticias por las que los trabajadores tuvieron que pasar, se fueron dando una serie de acontecimientos en los que se nota el enojo del obrero al exigir por fin un reconocimiento de su trabajo, un mejor sueldo, mejores condiciones laborales, prestaciones etc. por lo que tuvieron que hacer todo tipo de actos de manifestación, huelgas etc. para que le sean reconocidos sus derechos y para que mejoren sus condiciones laborales, y derivado de aquellos movimientos obreros también los Trabajadores al Servicio del Estado hicieron lo pertinente para mejorar sus condiciones laborales logrando obtener a su favor una legislación especial para ellos, que se les reconociera su personalidad jurídica y disposiciones jurídicas especiales que los rigiera como tales, por lo que en 1963 se dio por fin la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y se crearon Instituciones de Seguridad Social especiales para ellos y por ende una serie de legislaciones que hasta nuestros días regulan el actuar de estos servidores públicos.

Al poder estudiar las disposiciones jurídicas para los Trabajadores al Servicio del Estado, podremos entrar de lleno al tema de investigación del presente trabajo, por lo que nos adentraremos a las actas administrativas que se levantan por ciertas conductas de los trabajadores, de las disposiciones que las regulan y de las irregularidades que en la actualidad se suscitan en el levantamiento de las mismas.

3.1. EL ESTADO COMO REPRESENTANTE DEL APARTADO “B”

Nuestra Constitución en su artículo 123, como ya lo vimos en el capítulo anterior ha sufrido una gran cantidad de modificaciones, y a nuestra opinión la mas relevante fue la adhesión del apartado “B”, mismo en el que se regularía a los Trabajadores al Servicio del Estado, tema de estudio de nuestra investigación, por lo que citaremos la disposición en comento:

ARTÍCULO 123.- 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.

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

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

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

Es por ello que es necesario enfocarnos en el tema del “Estado”, para poder reconocer su personalidad y atribuciones.

El maestro Ernesto Gutiérrez y González, señala que el Estado es una persona incorpórea y por lo tanto, no puede actuar o moverse por si misma, si no que precisa y requiere forzosa y necesariamente de personas físicas que realicen sus funciones, es por ello que requiere de un ser humano que realice desde los más modestos servicios para el Estado.⁸³

En efecto, no importa que tan importante es el puesto que realizas dentro de la Administración Pública, así se tenga un pequeño puesto o se sea el Director, se seguirá siendo un empleado mas de los necesarios para que el Estado funcione y sea lo que es.

⁸³ GUTIERREZ Y GONZALEZ Ernesto, Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Ed. Porrúa, México 1993. P. 530

Por su parte Gabino Fraga señala que la Administración Pública es considerada como uno de los elementos de la personalidad del Estado que requiere de personas físicas que formen y exterioricen la voluntad de este.⁸⁴

Humberto Delgadillo explica que cuando se trata de la situación jurídica de los trabajadores al Servicio del Estado, que mas que estudiar la función pública, lo que se estudia es un régimen jurídico de los servidores públicos.⁸⁵

Lo anterior en relación a que independientemente de que sean las personas las que prestan un servicio al Estado, por lo cual se les denomina trabajadores, por el hecho de que su función es para el Estado y no para las empresas privadas, no será simplemente trabajadores si no un *Trabajador al servicio del Estado*, por lo que su situación es especial por la sujeción al Estado, por lo que su tratamiento será diferente y su régimen jurídico también.

3.2. REGULACIÓN DEL TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO

Con el fin de precisar cuales de las personas que prestan un servicio al Estado pueden ser consideradas trabajadores del Estado y cuales no, Humberto Delgadillo señala que debemos tener en cuenta cuatro notas características de los empleados públicos: su incorporación, la regularidad de la relación, su retribución y el sometimiento al derecho administrativo.⁸⁶

De lo anterior señalaremos a que se refieren algunas de las cuatro características:

⁸⁴FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo 43ª Edición, Ed. Porrúa, México 2003 P. 128

⁸⁵DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Compendio de derecho Administrativo 1er Curso, Cuarta edición actualizada, Ed. Porrúa, México 2000 P. 187

⁸⁶ Ibidem P. 192

INCORPORACIÓN: Acto del cual la persona física es asimilada al órgano público. Se confunde con el propio órgano, pasando a formar parte de él, de tal forma que los actos que realiza le son atribuidos al Estado.

REGULARIDAD DE LA RELACIÓN: Parte del hecho de que se trata de empleados que se incorporan al servicio público con una idea de permanencia, como un modo de vida, lo que excluye aquellas relaciones que desde su origen se plantean con el carácter de eventuales, o para una obra o servicios limitados en el tiempo. Por lo que se ha identificado como empleados públicos a las personas incluidas en el padrón de personal al servicio del Estado, ya que el supone la permanencia de la relación.

SOMETIMIENTO AL DERECHO ADMINISTRATIVO: Ya que la actividad del Estado es materia del derecho administrativo.

Funcionario es aquel que ejerce las actividades competencias u oficios del órgano y no la persona que lo auxilia, ya sea en actividades materiales o técnicas.

3.3. LEYES APLICABLES A LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Son varias las leyes aplicables a los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que como comentamos en el Capítulo Segundo de la presente investigación, a través de la historia, con una serie de movimientos obreros y acontecimientos en materia de trabajo, se le fue dando su lugar al servidor público, dándole un tratamiento específico y creando una serie de leyes que puedan cubrir la protección de los derechos y prestaciones a que tienen derecho estos servidores, por lo que vamos a citar cuales son las leyes que en esta materia son aplicables, pero que sobre todo son aplicables al tema materia de nuestra investigación, a las actas administrativas que se levantan a los servidores públicos.

Por un lado, tenemos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que como ya sabemos en su artículo 123 con una adición al texto original en

el que se agrega el inciso “B”, nos habla de los trabajadores al servicio del Estado, por lo transcribiremos nuevamente el artículo en comento.

Artículo 123.- 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.

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

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

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

Ahora bien, sabemos que el precepto anterior es la base de la legislación en materia de servidores públicos, por lo que es el turno de señalar las demás leyes que en esta materia tienen nuestra legislación, y en efecto, una de estas es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, misma que en su primer artículo nos indica su objeto, como sigue:

ARTÍCULO 1.- Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

- I.- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- II.- Las obligaciones en el servicio público;
- III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- IV.- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y
- V.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Como vemos, el precepto anterior es claro en el sentido de indicar su objeto, y mas adelante detallaremos más artículos de esta ley aplicables al tema de investigación de nuestro trabajo, por lo que es momento de citar otra ley aplicable, y por supuesto debe de ser la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, también conocida como Ley Burocrática, esta ley nos señala en su artículo 1º lo siguiente:

Artículo 1o.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Avila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Así mismo en su 2 artículo nos señala entre quienes se debe entender la relación jurídica:

Artículo 2o.- Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo los órganos competentes de cada Cámara asumirán dicha relación.

En efecto, básicamente las leyes mencionadas anteriormente, son las que son aplicables a nuestro tema de investigación, ya mas adelante iremos desarrollando los diversos artículos relacionados a nuestro tema, por lo que ahora nos vamos a enfocar a la naturaleza jurídica del Estado y sus empleados.

Así mismo también son aplicables La Ley Federal del Trabajo y el Código de Procedimientos Civiles, lo anterior derivado de su aplicación supletoria a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tal como lo señala el artículo 11 de la propia Ley burocrática.

Artículo 11.- 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.

3.4. NATURALEZA JURIDICA DEL ESTADO Y SUS EMPLEADOS

Existen tesis que al respecto de la naturaleza del Estado y de sus empleados, por lo que a continuación las señalaremos:

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

Para poder fincar una responsabilidad administrativa a algún trabajador, será necesaria alguna falta administrativa cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones, esta responsabilidad en algunos casos puede traer consecuencias como lo es la terminación de los efectos del nombramiento.

Mucho se ha discutido acerca de la naturaleza jurídica de la relación que se establece entre los servidores públicos y el Estado, es decir, acerca de la función pública, y son dos las teorías que al respecto se han manifestado, las del Derecho privado y las del Derecho público.

La primera teoría establece que entre ambas partes se exige capacidad y consentimiento y que además existen prestaciones recíprocas al proporcionar el empleado sus servicios a cambio de una remuneración, pretenden encajar las relaciones que surgen de la función pública dentro de los moldes del derecho civil tradicional y consideran que, o se trata de un contrato de obras o de un contrato de mandato, según se trate de prestación de servicios materiales o de realizar en nombre y representación del estado actos jurídicos.

Sin necesidad de entrar a discutir las diversas formas que adoptan las teorías civilistas sobre la función pública, deben descartarse todas ellas, en primer lugar porque el régimen que en principio de una manera natural conviene a las relaciones en que el Estado interviene es el régimen de derecho público y en segundo lugar porque en la función pública, los empleados y funcionarios son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado y por lo mismo, el régimen jurídico de dicha función, debe adaptarse a la exigencia de que las referidas atribuciones sean realizadas de una manera eficaz, regular y

continua, sin que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir importancia jurídica para obstruir la satisfacción del interés general. Ahora bien, como las normas que están inspiradas en tal exigencia son normas de derecho público, según lo hemos demostrado anteriormente, de derecho público tendrán que ser también las relaciones que constituyen la función pública.

En otro ángulo, tendremos que centrar nuestra atención, atendiendo primero la ubicación de la rama del derecho a que se ven sujetos los trabajadores al servicio del Estado; por lo que el jurista Rafael I. Martínez Morales⁸⁷ nos explica cuatro:

- a) Asimilación al derecho del trabajo
- b) Asimilación al derecho administrativo
- c) Rama autónoma
- d) Además de los aspectos administrativos que la inclinan mas a esta materia.

3.5. REGULACION LEGAL DE LA RELACION LABORAL ENTRE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Todos los empleados, servidores, funcionarios, que sean considerados del Estado, se encuentran regulados a través de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, también conocida como la Ley Burocrática, tal y como se señala en el artículo 1 de dicha ley que a continuación se transcribe:

Artículo 1o.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Avila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros

⁸⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, *Derecho Administrativo 3er. Y 4to. Op. Cit. P. 261.*

organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Ahora bien, la ley en comento es clara en el sentido de señalar que serán sujetos a esta Ley solo los trabajadores de base y no así los trabajadores de confianza, tal y como se señala en el artículo 2 y 8 mismos que a la letra señalan:

Artículo 2.- Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo los órganos competentes de cada Cámara asumirán dicha relación.

Artículo 8.- Quedan excluidos del régimen de esta ley los Trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5o.; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

En efecto, serán excluidos los trabajadores de confianza de la Ley en cuestión a que se refiere el artículo 5 de la misma ley, razón por la cual también transcribiremos dicho artículo, para una mayor comprensión:

Artículo 5o.- Son trabajadores de confianza:

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

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 Constitucional, que 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 sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c).- Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

d).- Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las 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 servicios públicos superiores; Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

i).- El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.

j).- Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

k).- Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l).- Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

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

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

III.- En el Poder Legislativo:

A. En la Cámara de Diputados: Secretario General, Secretarios de Servicios, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Particulares, Secretarías Privadas, Subcontralores, Auditores, Secretarios Técnicos, Asesores, Consultores, Investigadores, Secretarios de Enlace, Titulares de la Unidad o Centro de Estudios, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, y el personal del Servicio de Carrera.

B. En la Auditoría Superior de la Federación: Auditor Superior, Auditores Especiales, Titulares de las Unidades, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Visitadores, Inspectores, Asesores y Secretarios Particulares, Vigilantes, Supervisores de las áreas administrativas y técnicas.

C. En la Cámara de Senadores: Secretarios Generales, Tesorero, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de

Departamento, Secretarios Técnicos, Secretarios Particulares, Sub-contralores, Auditores, Asesores, Consultores, Investigadores, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, Enlaces y Secretarías Privadas.

Con independencia del nombramiento expedido, en todos los casos a que se refiere esta fracción, será considerado trabajador de confianza cualquiera que desempeñe las siguientes funciones:

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.

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: cuando estén considerados en el presupuesto de la Cámara de Diputados, 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 implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino.

d) Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de la Contraloría o de las áreas de Auditoría.

e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la Cámara de Diputados 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 la Cámara de Diputados con tales características.

f) En almacén 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) Todos aquellos trabajadores que desempeñen funciones que por su naturaleza sean análogas a las anteriores.

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

V.- (Se deroga).

Ahora bien, ya vimos que la ley sólo es aplicable para trabajadores de base y no así a los de confianza. Sin embargo la ley no define, o no tiene una disposición expresa de lo que es un trabajador de base, ni una definición del trabajador de confianza.

La condición de los trabajadores de confianza en general, en las que se precisa la categoría de “empleo de confianza” depende de las funciones y no de la

designación que se le diera al puesto. Haciéndose después, una enunciación de los principales puestos considerados de confianza, tal como veremos en la Ley Federal del Trabajo en su Art. 9° que textualmente dice:

Artículo 9. La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se de al puesto. Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

Por otro lado, la propia Ley Federal del Trabajo, en su título sexto, concerniente a trabajos especiales, refiere en su Capítulo Segundo a los Trabajadores de Confianza, el cual le otorga un paquete de artículos, que señalan su certeza jurídica y derechos, como señalaremos a continuación.

Artículo 181. Las condiciones de trabajo de los trabajadores de confianza serán proporcionadas a la de naturaleza e importancia de los servicios que presten y no podrán ser inferiores a las que rijan para trabajos semejantes dentro de la empresa o establecimiento.

Artículo 183. Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores, ni serán tomados en consideración en los recuentos que se efectúen para determinar la mayoría en los casos de huelga, ni podrán ser representantes de los trabajadores en los organismos que se integren de conformidad con las disposiciones de esta ley.

Artículo 184. Las condiciones de trabajo contenidas en el contrato colectivo que rija en la empresa o establecimiento se extenderán a los trabajadores de confianza, salvo la disposición en contrario consignada en el mismo contrato colectivo.

Artículo 185. El patrón podrá rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de la confianza, aun cuando coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el artículo 47.

Artículo 186. En el caso a que se refiere el artículo anterior, si el trabajador de confianza hubiese sido promovido en un puesto de planta, volverá a él, salvo que exista causa justificada para su separación.

Por otro lado, la propia Ley Federal del Trabajo en su título sexto, concerniente a trabajos especiales, refiere en su Capítulo Segundo a los Trabajadores de Confianza, el cual le otorga un paquete de artículos que señalan su certeza jurídica y derechos como señalaremos a continuación.

Queremos hacer hincapié que al hablar del artículo 123 constitucional, por lo menos en el apartado “A” no se hace ninguna distinción entre los trabajadores de base y los de confianza, solo nos señala las condiciones generales para un buen desempeño de las relaciones obrero- patronales.

Sin embargo, como ya lo comentamos con anterioridad, el apartado “B” es mas discriminatoria en las relaciones laborales con el Estado, ya que sólo va a proteger a los trabajadores de base y no así a los de confianza. La fracción XIV del artículo 123 apartado “B” señala lo siguiente:

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.

La tendencia del legislador ha sido la de limitar los derechos de los empleados de confianza. Sin demasiada justificación de la ley crea un sistema discriminatorio que carece de apoyo constitucional.

Sin embargo, a pesar de que la propia Ley Burocrática señala en su artículo 11, la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo, resulta que esta tampoco los protege como se quisiera, por lo que transcribiremos el artículo 11 de la Ley Burocrática y el 182 de la Ley Federal del Trabajo:

Artículo 11.- 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

Artículo 182 “las condiciones de trabajo de los trabajadores de confianza serán proporcionadas a la naturaleza e importancia de los servicios que presten y no podrán ser inferiores a las que rijan para trabajos semejantes dentro de la empresa o establecimiento”.

De lo anterior podemos deducir, que existe una gran discriminación en nuestra legislación laboral para los trabajadores de confianza, ya que tanto en la Ley Federal del Trabajo como en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no se establecen igualdad ni se le otorgan los mismos derechos a los trabajadores de base que a los de confianza, ya que se dejan desprotegidos completamente a los trabajadores de confianza al no brindarle los mínimos derechos, prestaciones de seguridad social etc.

3.6. NATURALEZA JURÍDICA DEL NOMBRAMIENTO

El tratadista Canton Moller señala en su obra Derecho del Trabajo Burocrático un comentario que hizo el maestro Bethalem acerca del tema del nombramiento de un servidor público, quien sostenía que “el nombramiento es un acto de autoridad, ya que esta ejerciendo un poder de mando, es decir, que el estado ejerce su fuerza sobre el particular al señalarle las condiciones de trabajo.”⁸⁸

Según lo dispone el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el nombramiento debe ser expedido por funcionario que tenga facultades para ello, es decir, que se encuentre legalmente facultado para dicha función, generalmente dicho nombramiento es realizado por el oficial mayor o el responsable del personal de cada unidad.

Por lo que procederemos a transcribir dicha disposición legal:

Artículo 12.- Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.

⁸⁸ CANTON MOLLER, Miguel, Op. Cit.. P. 98

En efecto, un servidor público para ser considerado como tal debe de ser debidamente nombrada por funcionario facultado para hacerlo, y dicho nombramiento deberá también contener los siguientes requisitos que se establecen en el artículo 15 de la misma Ley:

Artículo 15.- Los nombramientos deberán contener:

I.- Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio;

II.- Los servicios que deban prestarse, que se determinarán con la mayor precisión posible;

III.- El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada;

IV.- La duración de la jornada de trabajo;

V.- El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador, y

VI.- El lugar en que prestará sus servicios.

En efecto, la ley señala los requisitos que se deberán cumplir en cada nombramiento de servidor público, pero también así señala que una vez hecho y aceptado el nombramiento, el servidor tendrá la obligación de cumplir con los deberes de su puesto, por lo que procedemos a transcribir el precepto legal en comento:

Artículo 18.- El nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conformes a la ley, al uso y a la buena fe.

La Ley Federal del Trabajo, que se ocupa del contrato de trabajo, en su primera versión, esto es en la Ley de 1931, contenía una disposición bien clara para determinar que los trabajadores del Estado no estaban protegidos por ella; en efecto el artículo 2º establecía específicamente que “las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que expidan”, o más explícitamente, no les serian aplicables las disposiciones de esa ley. Cabe concluir entonces que no es posible asimilarlos a lo que se disponían respecto del contrato colectivo.

El Estado cumple dos funciones específicas que son:

1. Carácter administrativo
2. Carácter de autoridad.

Si la designación o nombramiento de un servidor público no puede ser el producto de un acto de autoridad, pues no se le obliga a la aceptación del nombramiento, debe entenderse que se trata de un acto administrativo.

Claro que en ocasiones los actos de administración se unen o confunden entre sí, como los señala Biersa, pero no podemos llegar a esa confusión en el acto de nombramiento.⁸⁹

Así el nombramiento sería regido por el derecho administrativo, pero el tratadista Bethelam sostiene que se trata de un acto de autoridad, ya que esta ejerciendo un poder de mando, es decir que el estado ejerce su fuerza sobre el particular al señalarle las condiciones de trabajo.⁹⁰

La razón de la diferenciación de las relaciones de trabajo que indiscutiblemente existen, respecto de los Trabajadores del Estado con los trabajadores de la iniciativa privada la podemos encontrar en la diferencia de objetivos de la parte patronal. Mientras que los objetivos de esta última están circunscritos a la obtención de utilidades, es decir que tiene finalidades esenciales de lucro, los del Estado se encaminan a servir y atender mejor el bienestar general, que es su obligación legal política y administrativa.⁹¹

⁸⁹ Ibidem, P. 99

⁹⁰ Ibidem, P. 100

⁹¹ Idem.

3.7. ACTAS ADMINISTRATIVAS QUE SE LEVANTAN A LOS TRABAJADORES

La legislación laboral es muy precisa en señalar que en ningún caso un trabajador puede ser cesado de su cargo sin causa justificada, y de ser así deberán tener derecho a su reinstalación e indemnización, nuestra propia Constitución en el artículo 123 acepta en la fracción IX del apartado “B” las medidas aplicables para la terminación laboral, no haciendo distinción del nombramiento del trabajador, como se señala a continuación:

Artículo. 123

B.- entre los poderes de la unión, los gobiernos del distrito y de los territorios federales y sus trabajadores.

I.

II.

III.

IV.

V.

VI.

VII.

VIII.

IX. Los trabajadores solo podrán ser suspendidos o cesados por causas justificadas, en los términos que fije la ley. en caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente.....

Debemos señalar también el artículo 108 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas que señala las obligaciones que tienen los servidores públicos y que a continuación transcribimos.

Artículo 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

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

II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal,

proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

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

VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le susciten la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

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

XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte. El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión. Habrá intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión. Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el

Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XIV.-Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

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

XVI.-Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

XVII.-Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

XVIII.-Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

XIX.-Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

XX.-Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXI.-Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII.-Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII.-Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

XXIV.-Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público. El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

Del precepto legal anterior deducimos que del solo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado le da calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier otra naturaleza.

Humberto Delgadillo señala que a partir de la idea de servidor público y su delimitación en materia de sus obligaciones y responsabilidades, se establecieron las bases para la diferenciación de su calidad laboral, que implica una serie de obligaciones y responsabilidades distintas de las que impone el ejercicio de la función pública, cuyo contenido regula el derecho administrativo.⁹²

Nuestra Carta Magna en su artículo 108 que se refiere a los servidores públicos, a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, al Presidente, 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, mismo que transcribimos a continuación:

Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, 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, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

⁹² Ibidem P. 198

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Mucho se ha discutido en la doctrina acerca de la naturaleza jurídica de la relación que se establece entre los funcionarios y empleados por una parte así como del Estado, acerca de la naturaleza jurídica de la función pública, así como también existe un gran debate en la diferenciación que hay entre servidor público, funcionario público o trabajador al servicio del Estado, ya que tanto la ley como la doctrina no hace una distinción exacta entre cada uno.

Ahora bien, también en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 46 Fracción V se señalan las causas imputables al trabajador por las cuales un trabajador puede ser cesado de su nombramiento, mismas que se transcriben a continuación.

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.-

II.-

III.-

IV.-

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

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

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

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

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

- e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.
- f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.
- g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.
- h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.
- i) Por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.
- j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

Ahora bien, si un trabajador incurriere en alguna de estas faltas, podrá ser cesado de su nombramiento por su jefe inmediato o titular de la dependencia pero para este caso, se deberá de levantar un acta administrativa en la que asienten los hechos, por los cuales se esta cesando al trabajador, lo anterior tiene sustento en el artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que a la letra dice:

Artículo 46 Bis.- Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del Sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical.

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

3.7.1.FORMALIDADES DE LAS ACTAS ADMINISTRATIVAS

La instrumentación de las actas administrativas a los trabajadores al Servicio del Estado, por lo general y desafortunadamente están carentes de legalidad y son comúnmente viciadas por los titulares de la Administración, ya que continuamente se violan los lineamientos establecidos en la propia ley, dejando así en estado de

indefensión al Funcionario o Servidor Público, por lo que vamos a continuación a desarrollar cada uno de los preceptos legales aplicables a este tema que existen en la legislación laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por lo que corresponde a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, esta nos indica claramente quienes son sujetos de dicha ley así como sanciones aplicables a los casos concretos, por lo que procederemos a señalar los preceptos legales aplicables al tema en cuestión.

Artículo 2.- Son sujetos de esta ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejan o apliquen recursos públicos federales.

El artículo 13 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala las sanciones a las que se puede hacer acreedor un trabajador por una falta administrativa.

ARTÍCULO 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.-Amonestación privada o pública;

II.-Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;

III.- Destitución del puesto;

IV.-Sanción económica, e

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

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Asimismo la misma Ley de Responsabilidades Administrativas, señala en su artículo 21 su propio procedimiento de actuaciones, en el caso de que un funcionario público incurra en alguna falta administrativa que lo obligue a comparecer a juicio, por lo que a continuación desarrollaremos cada uno de los pasos que se deben de efectuar en tal procedimiento.

- El Titular de la Dependencia deberá de notificar al servidor presuntamente responsable, para que pueda manifestar lo que a su derecho corresponda de los hechos que se le imputan. Dicha notificación deberá de contener los requisitos que la ley señala para que se considere que fue realizada conforme a derecho. Además de contener lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia, ante que autoridad se desarrollara ésta, y mencionar el derecho de presentarse con un defensor. Entre la fecha de notificación y la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

Ahora bien, el doctrinario Rafael Martínez nos dice que por notificación se debe entender a la etapa dentro del procedimiento administrativo, mediante a la cual se le da a conocer al gobernado un acto que le afecta directamente⁹³.

Las notificaciones tienen su base en nuestra Constitución Política, para ser precisos en el primer párrafo del artículo 16 mismo que a la letra establece:

⁹³ MARTINEZ MORALES Rafael. *Op. Cit.* P. 163

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, si no en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

De lo anterior se deriva que todo acto administrativo debe de ser dado a conocer al interesado por escrito y sustentado con los correspondientes fundamentos legales en los que la autoridad competente se sustente, por lo que también se debe de notificar personalmente a un servidor público de los hechos que se le imputan y que le pueden causar un perjuicio, así como el lugar al que deberá de comparecer.

- Se le concederá un plazo al presunto responsable de cinco días para presentar sus pruebas que puedan desvirtuar los hechos que se le imputan, para que sean desahogadas y se de una resolución en un plazo de 45 días hábiles, pudiendo dicho plazo ampliarse hasta por 45 días mas, cuando exista causa que lo amerite, una vez dictada la resolución se deberá notificar a mas tardar en los siguientes 10 días.
- El Titular de la dependencia podrá realizar todas las diligencias que estime necesarias para reunir los elementos que acrediten la responsabilidad del servidor denunciado, incluso podrá citar a otros servidores que durante el procedimiento pudieran salir involucrados.
- La autoridad podrá determinar la suspensión temporal de su empleo, para que a su juicio se pueda continuar con el procedimiento de investigación, pero para que sea valida dicha suspensión se deberá de notificar al servidor denunciado.

La suspensión cesara en cuanto se tenga una resolución y se pueda determinar la responsabilidad del servidor público, que en caso de no ser responsable la autoridad lo restituirá en el goce de sus derechos y deberán cubrir los ingresos que dejo de percibir durante el procedimiento.

3.7.2. REQUISITOS DE LAS ACTAS ADMINISTRATIVAS

Cuando nos referimos al Acta administrativa estamos en el entendido de que estamos hablando de un acto administrativo, y que dicho acto como lo mencionamos en el primer Capítulo de la presente investigación se define según el Maestro Acosta Romero como “una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”⁹⁴ Ahora bien, para que dicho acto administrativo o “acta administrativa” que se levante a los trabajadores por incurrir en alguna falta administrativa para que se encuentre debidamente instrumentada, debemos remitirnos al artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, mismo que señala una serie de requisitos y elementos que se deben de cumplir al momento de levantar un Acta Administrativa, por lo que procedemos a transcribir y a desarrollar cada una de las fracciones.

Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

Es decir, dicha acta administrativa deberá de ser emitida por la autoridad facultada para hacerlo, o en este caso en particular por el Titular de la Dependencia de que se trate.,

- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;

Podemos hablar en esta fracción de la obligación de detallar el motivo por el cual se emite el acto, tal y como puede ser una de las causales del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

⁹⁴ ACOSTA ROMERO Miguel Op. Cit P. 369

- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

En efecto, dicha Acta Circunstanciada deberá levantarse para salvaguardar las obligaciones inherentes de un trabajador por la violación a alguna norma que pueda afectar los derechos de los gobernados.

- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

La firma autógrafa es indispensable para poder tener la certeza de que efectivamente es la autoridad competente quien emite el acto, y no se está violando alguna garantía.

- V. Estar fundado y motivado;

Como lo mencionamos con anterioridad, todo acto debe de estar debidamente motivado y fundado ya que es una garantía que nuestra Constitución en sus artículos 14 y 16 nos otorga a los gobernados, a fin de que se detalle con exactitud los hechos que se nos imputan así como los preceptos legales que manifiesten que dicha actuación es ilegal, y que por ende somos acreedores a una sanción.

- VI.- (Se deroga)

- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;

La emisión del acta administrativa deberá de apegarse a lo previsto en esta ley.

- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

En caso de que haya error en la causa o motivo, podremos estar en facultades de interponer algún medio de defensa a fin de demostrar la existencia de un error.

X. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

La emisión de acto debe de ser por alguna de las causas señaladas con anterioridad sin que medie el dolo de alguna autoridad, es decir se debe emitir por una causa justificada, y no por el dicho o dolo de una autoridad o jefe inmediato, que pudiera perjudicarnos.

XI.- Mencionar el órgano del cual emana;

Debemos saber de que órgano proviene la emisión del Acta.

XI.- (Se deroga)

XII.- Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

No puede existir un error de identificación ni de expediente o nombre, ya que si no hay expediente no puede haber una acusación o menos aun la posibilidad de defenderte, y si los nombres no son los correctos podemos estar hablando de otra persona.

XII.- Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

Muy importante es el señalamiento de la fecha en que se emite el acto y el lugar, ya que con ella podremos tener la certeza de si el acto del cual emana el acta circunstanciada aun no ha caducado, así como de la competencia en razón de territorio.

XIV. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

Deberán de indicarnos con precisión la autoridad que emite el acto, y en donde se podrá consultar el expediente que para tal efecto se tenga, para poder consultarlo y armar una defensa en su caso.

XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

Es decir, que deberán de mencionarnos, que en caso de inconformidad tendremos el derecho a un medio de defensa y los términos legales para interponerlo.

XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

3.8. SUSPENSIÓN Y SEPARACIÓN DEL TRABAJO

Son causales para el cese en forma unilateral por parte del Estado de los efectos del nombramiento, además de la renuncia o el abandono a que anteriormente nos referimos a la repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo o a la atención de personas que pongan en peligro esos bienes o cause la suspensión o deficiencia del servicio.⁹⁵

Los efectos de la suspensión temporal de un trabajador, contenido en el artículo 45 de la Ley Burocrática dice que:

Artículo 45.- La suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador no significa el cese del mismo.

Son causas de suspensión temporal:

I.- Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajan con él, y

II.- La prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que, tratándose de arresto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelva que debe tener lugar el cese del trabajador.

⁹⁵ CANTON MOLLER, Miguel. *Op. Cit.* P. 133

Los trabajadores que tengan encomendado manejo de fondos, valores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por sesenta días por el titular de la dependencia respectiva, cuando apareciere alguna irregularidad en su gestión mientras se practica la investigación y se resuelve sobre su cese.

Es importante también señalar que si el titular considera dar terminado el nombramiento del trabajador, se dará aviso antes al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje acompañados de la documentación correspondiente para que este determine la separación del cargo y no solo el citatorio de las dependencias interesadas en el acto.

Las resoluciones que emita el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se sujetarán de acuerdo con el artículo 127 bis.

Artículo 127 BIS.- El procedimiento para resolver las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se desarrollará en la siguiente forma:

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

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

III.- Fijados los términos de la controversia y reunidas las pruebas que se hubiesen presentado con la demanda y la contestación, el Tribunal citará a una audiencia que se celebrará dentro de los quince días siguientes de recibida la contestación, en la que se desahogarán pruebas, se escucharán los alegatos de las partes y se dictarán los puntos resolutive del laudo, que se engrosará dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la celebración de la audiencia, salvo cuando a juicio del Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias para mejor proveer, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo y una vez desahogadas se dictará el laudo dentro de quince días.

3.9. DESPIDO INJUSTIFICADO

La rescisión de la relación laboral tiene dos especies: el despido, cuando el patrón rompe el vínculo laboral en virtud de una falta grave del trabajador, y el retiro, cuando el trabajador es quien decide acabar con la relación de trabajo.⁹⁶

Ahora bien, en los párrafos anteriores citamos el artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, mismo que enumera las causales de despido, mas dicho precepto es de carácter enunciativo y no limitativo, ya que se pueden dar otras hipótesis de despido, con tal de que sean análogas a las expresamente citadas, de igual manera graves y de consecuencias semejantes en lo que al trabajo se refiere.

Tal es el caso de lo mencionado en el primer párrafo del artículo 185 de la propia Ley Federal del Trabajo para los Trabajadores al Servicio del Estado, nos indica que puede haber una causa de rescisión por la existencia de un motivo razonable de perdida de la confianza, por lo que vamos a transcribir a continuación.

Artículo 185.- El patrón podrá rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de confianza, a un cuando coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el artículo 47.

En una tesis de jurisprudencia en amparo directo promovido por minera Asarco, S.A. quinta época, tomo XLIV P. 4417 se dice, a este propósito, lo siguiente:

“la pérdida de la confianza, para dar por terminado el contrato de trabajo, debe entenderse fundada cuando existan circunstancias que sean motivo bastante para que, tomando en consideración la situación particular de los trabajadores,

⁹⁶ DAVALOS José. Tópicos Laborales, *Op. Cit.* P. 34

por el contrato estrecho que guardan con los intereses personales, haya méritos para separar al trabajador y sustituirlo por otra persona.”

En otra ejecutoria la corte, con mayor precisión señala:

“Esta suprema corte, en jurisprudencia constante ha sostenido que para estimar justificada la separación de un trabajador de confianza no basta que el patrón demandado diga que le ha perdido la confianza, sino que debe hacer un motivo objetivo para la pérdida de dicha confianza” (directo 5893/1961, Isauro Montemayor Martínez. 29 de octubre de 1962, 4º sala, boletín 1962, p.671)

Además, encontramos otra, que señala que no basta con el simple dicho del patrón para perder la confianza de uno de sus trabajadores, hay que demostrarla:

CONFIANZA, DESPIDO DEL TRABAJADOR POR PÉRDIDA DE LA.

No basta al patrón mencionar que ha perdido la confianza al trabajador, por ser esto de naturaleza subjetiva, pues es necesario que exprese y demuestre qué hechos objetivos dieron motivo a tal pérdida, a fin de que la autoridad juzgadora esté en posibilidad de apreciar la justificación o injustificación del despido.

Amparo directo en materia de trabajo 9207/49. Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A. 16 de octubre de 1950. Unanimidad de cuatro votos.

SEMANARIO JUDICIAL. QUINTA ÉPOCA. 4ª SALA. TOMO CVI. Pág. 584.

Por su parte el tratadista José Dávalos, no coincide con la opinión de que el legislador haya dejado abierta la puerta para que los patrones inventen causales análogas de despido. Es natural que el legislador no alcanzara a imaginar todos y cada uno de los acontecimientos que podrían constituir causales de despido. La seguridad para los

trabajadores radica en que habrán de ser las Juntas de Conciliación y Arbitraje las que constaten la gravedad y efectos de la causal analogía invocada⁹⁷.

Actualmente basta la simple sospecha del patrón, de que el trabajador ha incurrido en alguna de las causas de rescisión, para que de manera unilateral proceda a privarlo de su empleo. Ya en un artículo previo, manifestó su desacuerdo con este mecanismo y propuso que fuera sustituido por un sistema en el que el trabajador sólo pudiera ser despedido, como resultado de un juicio seguido ante autoridad competente, que avale la procedencia de la rescisión⁹⁸.

Con la Ley Federal del Trabajo de 1970 se resolvió parcialmente la situación, al establecerse en el artículo 47 la obligación patronal de dar al trabajador aviso escrito de la fecha y causa o causas de la rescisión “la falta de aviso al trabajador o a la junta, por si sola bastará para considerar que el despido fue injustificado”. Debe promover ante la Junta de Conciliación y Arbitraje un juicio ordinario por despido injustificado, en el que solicite que se le reinstale en su puesto de trabajo, o bien, que se le indemnice con tres meses de salario. En ambos casos, si el patrón no comprueba la causa de rescisión tendrá el trabajador derecho a exigir el pago de salarios no cubiertos, desde la fecha del despido hasta que se cumpla el laudo⁹⁹.

⁹⁷ *Ibidem*. P.35

⁹⁸ *Idem*

⁹⁹ *Ibidem*. P. 36

CAPÍTULO CUARTO

“REFORMA AL ARTÍCULO 46BIS DE LA LEY FEDERAL DE TRABAJADORES DEL ESTADO”

4.1. INTRODUCCIÓN.

Como hemos comentado en los capítulos anteriores de la presente investigación, en nuestra Constitución Política se distingue y se trata por separado lo concerniente a los trabajadores y los trabajadores al servicio del Estado, regulándose los primeros en el artículo 123 apartado “A” y los segundos en el mismo precepto pero en apartado “B”.

La distinción entre los dos tipos de servicios quedo perfectamente hecha en la iniciativa de reforma que creo el apartado “B”: los trabajadores del apartado “B” 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 forma parte especial de la dignidad del hombre, de ahí que deba ser siempre tutelado¹⁰⁰.

A diferencia de los trabajadores regulados por el apartado “A”, los del apartado “B” persiguen un fin de interés general. Los burócratas como realizadores de la tarea pública, son factor primordial para el funcionamiento del aparato gubernamental y la eficacia de su actuación coadyuva para que el estado logre sus funciones como tutelador del interés social.

¹⁰⁰ DÁVALOS, José; Derecho del Trabajo I; Novena Edición actualizada; Ed. Porrúa; México 1999; P. 427 a 429

El proemio del apartado “B” del artículo 123 determina expresamente que ese marco jurídico es aplicable a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial Federales) y del Gobierno del Distrito Federal.

También vimos que por lo que corresponde a los servidores públicos existen además otras leyes específicas creadas para su buena función y tratamiento de todo lo relacionado entre servidor y Estado, tales como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En la legislación al respecto, se detallan los derechos y obligaciones de los servidores públicos y los medio de defensa que existen en caso de que algunos de sus derechos sean violados.

Por ello es necesario hacer un análisis profundo a los preceptos legales que contemplen la existencia de derechos y obligaciones de los servidores públicos, hay que revisar exhaustivamente que el servidor este completamente protegido, que goce de seguridad jurídica plena que le permita desempeñar su trabajo sin temor a que en cualquier momento puede ser víctima de una violación a sus derechos.

4.2. ESTADO DE INDEFENSIÓN EN LA INTEGRACIÓN DE ACTAS ADMINISTRATIVAS

Todo individuo tiene derecho a la defensa, un servidor público no es la excepción, por eso es importante que existan procedimientos establecidos para la investigación de hechos imputables al funcionario, antes del levantamiento de un acta administrativa y no sólo una investigación por el titular de la dependencia, ya que una de las reglas de oro en el derecho es que no se puede ser juez y parte, es necesario que se determine quien es la autoridad competente para la investigación de un hecho antes de el levantamiento de un Acta Administrativa, ya que como hemos

mencionado, el solo hecho de un Acta Administrativa juega con la reputación del funcionario, y ante una demanda ante el Tribunal es prueba plena, dejando en estado de indefensión al funcionario, ya que cualquier jefe inmediato puede levantarla, solo con el dicho de que se cometió una falta, pero no hubo antes una investigación, es decir, los empleados que sean subordinados tendrán un miedo latente de que su superior jerárquico por uno o varios motivos le levante un acta administrativa incluso hasta porque le cae mal.

Como vemos si existe dentro de nuestra legislación un precepto legal que se encargue de argumentar cuando una conducta es incorrecta, incluso hasta de enumerarlas, de tal forma que el servidor público tiene a la mano que es lo que nunca debe de hacer para con ello no ser cesado de sus funciones, para no ser merecedor de una sanción.

Correcto, el precepto legal citado en el párrafo anterior nos dice cuales son las conductas que no se deben de hacer, y es el artículo 46 bis del mismo ordenamiento legal el que contempla que procedimiento se deberá de llevar a cabo en caso de que un servidor público incurriere en una de esas faltas.

La pregunta es, ¿en qué parte se contemplan los medios de defensa para el servidor en caso de que se levante un Acta Administrativa injustamente?, ¿dónde se detalla el procedimiento que debe de enfrentar el Titular de la dependencia para levantar un Acta Administrativa?, porque si se señala las atribuciones del mismo para levantarla, mas no las limitaciones, hasta donde debemos creer en la palabra de un sujeto que por ser Titular de una Dependencia pueda incluso utilizar a su favor esa facultad, manipular a sus subordinados, quienes al no tener otra opción, por miedo a perder su empleo acepten conductas incorrectas, como vemos es muy grave esta situación, nuestra legislación debe de prever procedimientos eficaces que nos lleven a la verdad, investigaciones amplias que nos lleven a determinar si la conducta que se le imputa al funcionario es cierta o falsa, y con ello evitar que se deje en estado de indefensión a un servidor público.

El diálogo social es un instrumento valioso para proteger y promover los intereses de los trabajadores pues permite que se apliquen los principios propios de la democracia y se reconozca la dignidad de las personas en el lugar de trabajo.

Constituye también un instrumento de probada eficacia para gestionar el cambio económico y social pues contribuye a preservar el consenso y la estabilidad en las sociedades. Mediante el diálogo social y la negociación colectiva, los trabajadores y sus organizaciones han podido mejorar sus condiciones de trabajo y sus remuneraciones y, en muchos casos, han conseguido extender el ámbito de aplicación de la negociación colectiva e inscribir dentro de éste la protección de los trabajadores, la seguridad y la salud en el trabajo, los seguros sociales, la educación y la formación profesionales e incluso la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas.

4.3. LEGISLACIÓN APLICABLE A LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Respecto al tema de las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, en la propia Constitución de los Estados Unidos Mexicanos se establece en su artículo 108 quienes se reputan como servidores públicos para efectos de responsabilidad administrativa, a la letra señala lo siguiente:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los

miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.¹⁰¹

Respecto de los funcionarios y empleados, Gabino Fraga manifiesta que: es una cuestión muy debatida en la doctrina señalar cuales son los caracteres que los separan¹⁰². Entre las opiniones que se han expresado para hacer la distinción, expresa las siguientes:

A) Se ha considerado que el criterio que distingue a los funcionarios de los empleados es relativo a la duración del empleo y que mientras que los funcionarios son designados por un tiempo determinado, los empleados tienen un carácter permanente.

Este criterio en realidad no da ninguna base para hacer la distinción, pues bien puede encontrarse entre los que se llaman funcionarios algunos que tienen la misma permanencia que los empleados.

B) Se recurre al criterio de la retribución para fijar la distinción considerando que los funcionarios pueden ser honoríficos en tanto que los empleados son siempre remunerados.

C) También se señala como criterio para distinguir a los funcionarios de los empleados la naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado. Si la relación es de derecho público entonces se tiene al funcionario; si es de derecho privado al empleado.

¹⁰¹ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

¹⁰² FRAGA, Gabino; Op.Cit. P. 129

La relación de la función pública de los empleados es por su naturaleza por lo que el criterio de distinción es inadmisibile.

D) Se ha dicho que los funcionarios públicos son los que tienen poder de decidir y ordenar, en tanto que los empleados son meros ejecutores. Esta distinción se confunde con las de autoridades y de auxiliares

E) Se ha recurrido al criterio de considerar como funcionario a aquel que tiene señaladas sus facultades en la Constitución o en la ley, y empleado al que las tiene en los reglamentos.

F) Se ha señalado como una distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado la de que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de la función pública.

Por parte de Gabino Fraga, considera que el último criterio de los señalados es el que corresponde realmente a la idea consignada en las disposiciones constitucionales y aunque fuera de los preceptos arriba señalados que sólo enumeran a los altos funcionarios, no existe ninguna otra disposición legal expresa que señale las diferencias entre un funcionario y un empleado, estimando que de hecho si pueden separarse los servidores públicos que tienen ese carácter representativo de todos los que son simplemente auxiliares de ellos.¹⁰³

Las teorías que sobre el particular se han construido, pueden reducirse fundamentalmente a dos: las teorías de Derecho Privado y las teorías de Derecho Público.

¹⁰³ FRAGA, Gabino; Op Cit. P. 128

Las primeras encontrando que de ambas partes se exige capacidad y consentimiento y que además existen prestaciones recíprocas al proporcionar el empleado sus servicios a cambio de la compensación pecuniaria que recibe del Estado, pretenden encajar las relaciones que surgen de la función pública dentro de los moldes del Derecho Civil tradicional y consideran que, o se trata de un contrato de locación de obras o de un contrato de mandato, según se trate de prestación de servicios materiales o de realizar en nombre y representación del estado actos jurídicos.

Sin necesidad de entrar a discutir las diversas formas que adoptan las teorías civilistas sobre la función pública, deben descartarse todas ellas, en primer lugar porque el régimen que en principio de una manera natural conviene a las relaciones en que el Estado interviene es el régimen de Derecho Público y en segundo lugar porque en la función pública, los empleados y funcionarios son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado y por lo mismo, el régimen jurídico de dicha función, debe adaptarse a la exigencia de que las referidas atribuciones sean realizadas de una manera eficaz, regular y continua, sin que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir importancia jurídica para obstruir la satisfacción del interés general. Ahora bien, como las normas que están inspiradas en tal exigencia son normas de Derecho Público, según lo hemos demostrado anteriormente, de Derecho Público tendrán que ser también las relaciones que constituyen la función pública.

Así mismo, nuestra Carta Magna en su artículo 109 fracción III, nos señala que el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales expedirán las leyes de responsabilidades de servidores públicos para sancionarlos por realizar actos u omisiones que afecten la legalidad en el desempeño de sus funciones. A continuación transcribiremos el precepto legal mencionado:

Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes,

teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.

II.

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

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.¹⁰⁴

El artículo 113 de nuestra Constitución señala lo siguiente:

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

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.¹⁰⁵

La Ley Federal del Trabajo es supletoria de la de los trabajadores públicos y sus disposiciones podrían ser aplicadas en algunos casos o situaciones.

El jurista Rafael Martínez, considera que la actividad del Estado no parece tener más límites que los que el propio Estado impone, por lo cual crea y extingue las estructuras administrativas que considera necesarias para el cumplimiento de sus fines.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Op Cit P.129

¹⁰⁵ Idem

¹⁰⁶ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I; Op. Cit. P.257

En efecto, el artículo 11 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado señala lo siguiente:

ARTÍCULO 11.- En lo no previsto por esta Ley o disposiciones especiales, se aplicaran 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 principio generales del derecho y la equidad.¹⁰⁷

Lo señalado por el precepto legal anterior, nos indica que podemos irnos a cualquiera de las leyes que menciona respetando el orden, por lo que nos fuimos a buscar si en alguno de estos ordenamientos encontramos algo referente a la instrumentación de las actas administrativas, a la rescisión de trabajo, y nos encontramos al artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, mismo que nos enumera las causas que pueden justificar la rescisión en donde en los últimos tres párrafos de mismo señala:

“El patrón deberá de dar al trabajador aviso escrito de la fecha y causa o causas de la rescisión.

El aviso deberá hacerse del conocimiento del trabajador, y en caso de que éste se negare a recibirlo, el patrón dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la rescisión, deberá hacerlo del conocimiento de la junta respectiva, proporcionando a ésta el domicilio que tenga registrado y solicitando su notificación al trabajador.

La falta de aviso al trabajador o a la Junta, por sí sola bastará para considerar que el despido fue injustificado”¹⁰⁸

Así es, con la reforma a la Ley Federal del Trabajo de 1970 se resolvió parcialmente la situación, al establecerse en el artículo 47 la obligación patronal de dar al trabajador aviso escrito de la fecha y causa o causas de la rescisión. “la falta de aviso al trabajador o a la junta, por si sola bastará para considerar que el despido fue injustificado”. Debe promover ante la Junta de Conciliación y Arbitraje un juicio ordinario por despido injustificado, en el que solicite que se le reinstale en su puesto de trabajo, o bien, que se le indemnice con tres meses de salario. En ambos casos,

¹⁰⁷ LEY FEDERAL DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

¹⁰⁸ LEY FEDERAL DEL TRABAJO

si el patrón no comprueba la causa de rescisión tendrá el trabajador derecho a exigir el pago de salarios no cubiertos, desde la fecha del despido hasta que se cumpla el laudo¹⁰⁹.

Como vemos, tampoco en materia de trabajadores contemplados en el apartado “A” del 123 Constitucional, existe un procedimiento para determinar que las causas que se le imputen al trabajador sean ciertas o falsas, basta con que se le entregue al trabajador documento con fecha y causas de baja, sin determinar antes si esas causas son suficientes para su baja.

No existe precepto legal alguno que regule la instrumentación de las Actas Administrativas, el único que contempla su existencia es el artículo 46 bis de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, en donde solo menciona que existen, pero no que requisitos debe de llevar para que sea un acto jurídico valido, por lo que haremos un análisis a dicho precepto legal, para luego llegar a las conclusiones, a la propuesta que dentro del cuerpo de la presente investigación queremos hacer.

4.4. ANÁLISIS AL ARTÍCULO 46 BIS DE LA LEY FEDERAL DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Antes de pasar directamente al estudio del artículo 46 bis de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, comentaremos que Nuestra Carta Magna contempla en su artículo 123 apartado “B” fracción IX lo siguiente: “los trabajadores solo podrán ser suspendidos o cesados por causas justificadas, en los términos que fije la Ley, en caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente.”¹¹⁰

¹⁰⁹ DÁVALOS José; *Tópicos Laborales*; Ed. Porrúa; México 1992. P. 34

¹¹⁰ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Ahora bien, al respecto la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 46 fracción V señala precisamente cuales son las causas imputables por las cuales el servidor público puede ser cesado, por lo que procedemos a transcribir dicho precepto legal:

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.-

II.-

III.-

IV.-

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

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

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

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

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

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

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

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

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

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

j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.¹¹¹

Como vimos el artículo 46 fracción V de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala que ningún servidor puede ser cesado de sus derechos o puesto sin no por resolución expresa del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos en que el funcionario haya cometido ciertas conductas que se enumeran en el precepto legal citado. Ahora bien ya vimos que el artículo 46 señala las conductas que no debe de hacer el servidor público, y es el artículo 46 bis el que señala cuando y como se levantan las Actas Administrativas a los Servidores Públicos.

De la simple lectura que se haga al mismo se desprende que efectivamente, cuando un servidor público incurra en una conducta incorrecta se debe de llevar todo un procedimiento, que inicia con el levantamiento de un Acta Administrativa, misma donde se narraran los hechos en presencia del servidor público y su representante sindical, el jefe inmediato y dos testigos. También se señala que si el titular de la dependencia decide demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, esta Acta podrá ser parte de la demanda, como prueba, procederemos a transcribir el artículo para su comprensión:

¹¹¹ LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Artículo 46 Bis.- Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del Sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical.

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

La siguiente tesis jurisprudencial menciona al respecto:

Séptima Época
Instancia: Cuarta Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
187-192 Quinta Parte
Página: 87
Jurisprudencia
Materia(s): laboral

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ACTAS ADMINISTRATIVAS IMPRESCINDIBLES PARA EL CESE DE LOS.

Conforme al artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ningún trabajador puede ser cesado sino por justa causa, y el artículo 46 bis de la propia ley ordena: "Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del sindicato respectivo, en el que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y la de los testigos de cargo y descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por los testigos de asistencia debiendo entregarse en el mismo acto, una copia para el trabajador y otra al representante sindical" y sigue diciendo que si a juicio del titular procede demandar la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán como instrumentos base de la acción, el acta administrativa y los documentos que al levantarse ésta se hayan agregado; por lo que el cumplimiento del requisito señalado en el artículo 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 éste aduce en el juicio que lo cesó sin haber cumplido con los requisitos a que se refiere el artículo 46 bis que se comenta y el titular no demuestra que cumplió con dicha exigencia legal, se está en presencia de un caso de incumplimiento a la ley que por sí sola bastará para considerar que el despido fue injustificado.

Séptima Época, Quinta Parte:

Volúmenes 181-186, página 44. Amparo directo 7148/82. Juventino Mata Mejía. 16 de enero de 1984. Cinco votos. Ponente: David Franco Rodríguez.

Volúmenes 181-186, página 44. Amparo directo 5557/83. Álvaro Pedroza Meléndez. 24 de febrero de 1984. Cinco votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.

Volúmenes 181-186, página 44. Amparo directo 2670/83. Maximiliano González Rivera. 28 de mayo de 1984. Cinco votos. Ponente: David Franco Rodríguez.

Volúmenes 181-186, página 44. Amparo directo 7595/82. Edgar Pérez Cano. 13 de junio de 1984. Cinco votos. Ponente: Juan Moisés Calleja García.

Volúmenes 187-192, página 57. Amparo directo 9737/83. Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos. 6 de agosto de 1984. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Alfonso López Aparicio

En efecto, nos queda claro la intención del levantamiento del Acta Administrativa, según la interpretación que hacemos al artículo 46 bis, ya que como se señala es el medio en el cual se transcribe un hecho, acto u omisión cometido por un servidor público, por lo que podemos decir que es la sanción impuesta al servidor público, ese documento a su vez es un medio de prueba ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, si el titular de la dependencia decidiera demandarlo. Pero nos surge una gran interrogante, ¿en que parte de los preceptos señalados se menciona el procedimiento de investigación que se debe de llevar antes de levantar un acta administrativa? Es decir, ¿a caso el simple dicho de un Superior Jerárquico basta para hacer el levantamiento y dejar en estado de indefensión al servidor público?, por que nos queda claro que ya el simple hecho del levantamiento de un Acta Administrativa es una sanción, ya con ello se desprestigia al servidor, se ataca directamente a su honorabilidad y buena reputación.

Como podemos observar, que seguridad jurídica puede tener un servidor público cuando el dicho de un superior jerárquico pese mas que su buena reputación, que la

voz de los superiores jerárquicos utilicen su posición para crear suposiciones, malos entendidos y con ello atentar en contra de su estabilidad laboral, ya que todo ser humano tienen derecho al trabajo, al respeto y que se valore su disponibilidad, lealtad, eficacia, profesionalismo al desempeñar su trabajo.

De hecho existe una tesis que indica que se le debe notificar al funcionario del levantamiento del acta para que pueda llevar a sus testigos, su defensa, cosa que no sucede jamás, siempre se levanta sin aviso alguno, vamos a transcribir la tesis:

Octava Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
IX, Junio de 1992
Página: 440
Tesis Aislada
Materia(s): laboral

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACAN. ACTAS ADMINISTRATIVAS LEVANTADAS SIN DARLES OPORTUNIDAD DE INTERVENIR EN LA INVESTIGACION, VALOR DE LAS.

Es legal la determinación del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado, de negar mérito probatorio a las **actas administrativas** que el patrón ofreció como prueba, si éste no demostró haber citado previamente al trabajador para que se presentara a defender su derecho cuando se elaboraron las mencionadas **actas**, en cuyo caso, debe considerarse que no se dio oportunidad al empleado de ser oído, incumpléndose así con lo ordenado en el artículo 39 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán y sus Municipios.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 115/92. Ayuntamiento de Tarímbaro, Michoacán. 30 de marzo de 1992.
Unanimidad de votos. Ponente: Héctor Federico Gutiérrez de Velasco Romo. Secretaria:
Rita Armida Reyes Herrera

El servidor público requiere tener seguridad jurídica, certeza de que se van a respetar sus derechos, es necesario indiscutiblemente que previo al levantamiento de un Acta Administrativa exista un procedimiento de investigación lo suficientemente eficaz para determinar la culpabilidad de un servidor público en ejercicio de sus funciones, ya que además de dar seguridad jurídica al servidor público, le daría mas peso de prueba a la misma acta administrativa ante una demanda, ya que la existencia de un Acta

Administrativa surgida de una investigación, de un procedimiento que haya reunido los elementos necesarios para determinar la culpabilidad, le dará mas peso en un Juicio.

Existe una tesis jurisprudencial que transcribiremos, en la que se señala expresamente que no debe bastar con el levantamiento del Acta Administrativa, es necesario que se ratifique ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para dar al trabajador derecho a defenderse.

Octava Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
I, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1988
Página: 740
Tesis Aislada
Materia(s): laboral

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LAS ACTAS ADMINISTRATIVAS NO OBJETADAS Y NO PERFECCIONADAS, CARECEN DE VALOR PROBATORIO.

Las **actas administrativas** elaboradas de acuerdo con el artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, deben ser perfeccionadas ante las juntas, aun cuando no sean objetadas, pues de no obrarse así, se coloca al empleado en estado de indefensión respecto de los hechos que se le imputan, al no tener la oportunidad de preguntar a las personas que intervinieron en su elaboración.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 5874/87. Cuauhtémoc Zavala González. 17 de marzo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Nila Andrade.

Las resoluciones que emita el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se sujetarán de acuerdo con el artículo 127 bis de la Ley Federal de Trabajadores del Estado que señala:

Artículo 127 BIS.- El procedimiento para resolver las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se desarrollará en la siguiente forma:

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

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

III.- Fijados los términos de la controversia y reunidas las pruebas que se hubiesen presentado con la demanda y la contestación, el Tribunal citará a una audiencia que se celebrará dentro de los quince días siguientes de recibida la contestación, en la que se desahogarán pruebas, se escucharán los alegatos de las partes y se dictarán los puntos resolutive del laudo, que se engrosará dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la celebración de la audiencia, salvo cuando a juicio del Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias para mejor proveer, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo y una vez desahogadas se dictará el laudo dentro de quince días.

Ese procedimiento, juicio dentro del sentido de la garantía del artículo 14, reunirá en su desarrollo las formas esenciales del procedimiento si las leyes que lo organicen reúnen estos requisitos fundamentales que retomaremos de lo establecido por el maestro Fraga, mismo que señala los requisitos que se deben de cubrir antes de levantar un Acta¹¹²:

¹¹². FRAGA Gabino; Derecho Administrativo, 43ª edición revisada y actualizada por Manuel Fraga; Ed. Porrúa; México 2003 P. 262

1.- Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a debatirse y de las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada y que se le de oportunidad de presentar sus defensas.

2.- Que se organice un sistema de comprobación en forma tal que quien sostenga una cosa la demuestre y quien sostenga la contraria pueda también comprobar su veracidad.

3.- Que cuando se agote la tramitación, se de oportunidad a los interesados para presentar alegaciones.

4.- Que el procedimiento concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas y que al mismo tiempo, fije la forma de cumplirse, haber sido merecedor, tal vez sólo por represalias, por ejercer presión, o simplemente por que no le cae bien, en definitiva tenemos que reformar y proteger la seguridad laboral de los servidores públicos.

Ahora bien debemos partir de que un Acta Administrativa es un acto administrativo, y como tal debe de llenar una serie de requisitos `para que surta efectos, el tratadista Nestor de Buen señala...”Los actos procesales privados, corresponden esencialmente al derecho colectivo de trabajo y especialmente al campo del derecho sindical, se actualizan cuando la organización acuerda la separación forzosa de uno de sus miembros, al que estima responsable de una conducta antisindical que previamente haya sido definida como tal en los estatutos.”¹¹³

El acto administrativo requiere vitalmente estar precedido por un conjunto de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del mismo una amplia visión, ilustración e información necesarias para guiar su decisión al mismo tiempo que

¹¹³ DE BUEN LOZANO, A. NESTOR, Derecho Del Trabajo, Tomo I, Conceptos Generales, Decimo Cuarta Edición, Ed. Porrúa, México 2001. P 525

constituye una garantía de que la emisión del acto, no es de un modo arbitrario, sino un acuerdo con las normas legales.

El multi citado artículo 46 bis de la Ley Federal de Trabajadores del Estado, señala el levantamiento del Acta Administrativa, y señala algunos lineamientos a seguir dentro de la formulación de la misma y son:

- 1.- Se llenara con la intervención del trabajador
- 2.- Asistirá además el representante sindical
- 3.- Se sentaran con precisión los hechos ocurridos
- 4.- Declaración del afectado
- 5.- Declaración de los testigos
- 6.- Firmas de los asistentes

Correcto, se señalan entonces las formalidades de forma en el Acta Administrativa, no las de fondo. Ahora bien si nos remitimos a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de aplicación supletoria conforme al artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 3 Fracción IX que a la letra señala:¹¹⁴

Artículo 3.- Son elementos y requisitos del Acto Administrativo:

Fracción IX.- ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión

Interesante resulta esta fracción; Sin que medie dolo o violencia, y nos preguntamos, ¿Cómo podremos determinar si existe dolo o violencia? Lo mas prudente sería que además de las partes involucradas exista un tercero, por que no levantar dichas actas ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, no es posible que la levante la misma autoridad que es el Superior Jerárquico, estamos ante la amenaza inminente de que o el servidor acepta, firma y declara o se tomaran otras medidas en represalias al funcionario, es decir, debe forzosamente estar una autoridad superior a

¹¹⁴ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

las partes, para poder rendir la declaración, y con ello asegurar que no hay violencia ni dolo.

Lo anterior es solo un ejemplo de la ilegalidad de un Acta administrativa y basándonos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo misma que en su artículo 5 señala al respecto:¹¹⁵

Artículo 5. La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el artículo 3 de esta Ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo.

Una de las causas señaladas en el cuerpo del Artículo 46 de la Ley Federal de Trabajadores del Estado, contemplada en la Fracción G señala:¹¹⁶

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:

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

Es una causal muy controversial, ya que el superior jerárquico que es el mismo que levanta el Acta Administrativa, es quien se queja de desobediencia por parte del funcionario, lo que se traduce a nuestra hipótesis planteada a lo largo del presente Capítulo, el simple dicho de un superior jerárquico es suficiente para perjudicar a un subordinado, y si se caen mal, pues una fracción muy recurrida para el superior sencilla de aplicar, ya que es muy fácil levantar el Acta en base a esta fracción, simplemente dice que le desobedece y listo!!por ello es importante la investigación del

¹¹⁵ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

¹¹⁶ LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

caso en concreto, que quien levante sea otra persona, otra autoridad ajena y no el mismo jefe inmediato.

Existe una tesis jurisprudencial en torno a esta fracción que a la letra dice:

Octava Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
IV, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1989
Página: 551
Tesis Aislada
Materia(s): laboral

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ACTAS ADMINISTRATIVAS IMPRESCINDIBLES PARA EL CESE DE LOS.

Cuando la patronal argumenta que la causal de separación la funda en la desobediencia, negligencia y faltas de probidad, situaciones previstas en los incisos a) y g) de la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es claro que tiene que proceder a levantar el acta respectiva con la intervención del empleado y un representante del sindicato, asentando los hechos, la declaración del accionante y la de los testigos de cargo y descargo, consecuentemente si no cumple con el mandamiento legal, debe considerarse como injustificado el despido.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 7205/89. Telégrafos Nacionales. 14 de noviembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Rafael Barredo Pereira. Secretario: Vicente Ángel González.

Amparo directo 5665/89. María del Consuelo Tapia Padilla. 19 de octubre de 1989.

Unanimidad de votos. Ponente: Gemma de la Llata Valenzuela. Secretaria: María Isabel Haruno Takata Gutiérrez.

Amparo directo 9615/88. Distribuidora Conasupo Metropolitana, S. A. de C. V. 7 de marzo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Rafael Barredo Pereira. Secretario: Vicente Ángel González.

Octava Época, Tomo III, Segunda Parte 2, página 843.

4.5. CONSIDERACIONES DE LAS ACTAS ADMINISTRATIVAS

Nuestra legislación en materia laboral esta habida de que se hagan planteamientos que permitan y lleven a una reforma laboral, en el sentido de hacer mas eficientes los

procesos de procuración de Justicia en esta materia, ya que es fundamental que la legislación proteja eficazmente los derechos de los trabajadores, su estabilidad laboral, y mas aun cuando se trata de trabajadores que con dedicación y preparación dan el todo por el todo en la realización de sus funciones, a esta clase de empleados y/o funcionarios públicos hay que procurarlos y defender sus derechos laborales, y en contrario, para aquellos servidores públicos que no han desempeñado sus labores conforme a la línea de la honradez y la honorabilidad, que han cometido faltas dentro de sus funciones, démosle a la dependencia titular la posibilidad de que el Acta Administrativa donde asiente los hechos ocurridos, sea hecha conforme a derecho, y con ello darle la fuerza de prueba plena ante una demanda al Tribunal de Conciliación y Arbitraje, ya que un Acta bien hecha, no podrá ser impugnada, y si es hecha mediante un procedimiento específico, que se encuentre regulado en la Ley, tendrá una mayor fuerza, y hasta con ello podemos evitar la carga excesiva de demandas laborales sin causas, despidos injustificados y abusos de poder de los superiores jerárquicos.

Existen opiniones diversas en el sentido de poder definir a las Actas Administrativas, ya que por un lado hay quienes señalan que se puede integrar dentro de los actos administrativos, ya que llenan los elementos para su formación que según el Maestro Gabino Fraga son los siguientes.¹¹⁷

Los elementos que constituyen el acto jurídico administrativo son:

- a) el sujeto
- b) la voluntad
- c) el objeto
- d) el motivo
- e) el fin
- f) la forma.

¹¹⁷ GABINO FRAGA Op Cit. P. 234

El sujeto del acto administrativo es el Órgano de la Administración que lo realiza. En su carácter de Autoridad (Estado), el acto administrativo exige ser realizado por quien tiene aptitud legal. Mismo que a través de la emisión del acto expresa su voluntad y la existencia de un objeto constituye otro elemento fundamental del acto administrativo.

El motivo del acto es el que antecede lo que provoca, es la situación legal o de un hecho previsto por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa

Ligado con el concepto de motivo se encuentra el de la motivación, que sin embargo son diferentes, puesto que en esta ultima viene a ser el juicio que forma la autoridad al apreciar el motivo y al relacionarlo con la ley aplicable.

Tanto el motivo como la motivación representan elementos que operan como garantías de la seguridad personal y real.

Pero en la practica, las actas administrativas son muy impugnables ya que carecen de los elementos básicos para su constitución, están hechas al vapor dejando en estado de indefensión a los trabajadores por lo que la mayoría de las veces las nulificas en un juicio, por carecer de los elementos y las formalidades mínimas.

Existe otra teoría en la que se contempla al acta administrativa en el carácter de un documento privado, ya que el Estado no esta actuando como autoridad a particular, por lo cual no puede tener fuerza de prueba plena ante un juicio, a no ser que alcance su perfeccionamiento ante un órgano jurisdiccional.

Lo anterior lo soporta a un mas la tesis jurisprudencial que a continuación transcribimos:

Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
II, Septiembre de 1995

Página: 619
Tesis: X.1o.13 L
Tesis Aislada
Materia(s): laboral

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ACTAS ADMINISTRATIVAS LEVANTADAS CON MOTIVO DE TERMINACION DE NOMBRAMIENTOS DE LOS, DEBEN SER RATIFICADAS PARA DARLES PLENO VALOR.

Tomando en cuenta que en las relaciones laborales con sus servidores públicos, el Estado no actúa como autoridad, sino como sujeto patronal de un contrato de trabajo, según lo ha establecido la Cuarta Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia publicada en la página 1768, Quinta Época, del Tomo LXXXII, del Semanario Judicial de la Federación, bajo el rubro: "ESTADO PATRONO, NO PROCEDE EN CALIDAD DE AUTORIDAD", y que cuando el titular de una dependencia burocrática o la persona indicada para ello, ordene el levantamiento del acta administrativa que prevé el artículo 21 de la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado de Tabasco, con miras a verificar si un servidor público incurrió en algunas de las causales de rescisión que especifica el artículo 20 del citado ordenamiento legal, tampoco lo hace como autoridad, sino asimilando a su patrón, de ahí que debe considerarse dicha acta como un documento privado, por cuyo motivo, si en el acta administrativa se contiene la razón por la cual se demanda la terminación de los efectos de un nombramiento y siendo esa acta un documento privado que no conlleva intrínsecamente la prueba plena de su contenido, para alcanzar tal fuerza se requiere de su perfeccionamiento, lo que se logra a través de la comparecencia, ante el órgano jurisdiccional, de quienes la firmaron, dando así oportunidad al trabajador de repreguntarles. Y tal circunstancia procede, independientemente de que el acta no haya sido objetada por el trabajador, ya que de no ser así y concluir que su ratificación sólo procede cuando se objeta; implicaría a su vez la grave consecuencia de otorgar a la parte patronal, aun en forma eventual, el poder formular pruebas indubitables ante sí y por su orden, sin carga alguna de perfeccionamiento.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO CIRCUITO.

Amparo directo 329/95. Secretaría de Salud del Estado de Tabasco. 17 de julio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Vilchiz Sierra. Secretario: Ruber Alberto Rodríguez Mosqueda.

La siguiente tesis también nos comenta al respecto:

Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
III, Mayo de 1996
Página: 582
Tesis: XX.40 L
Tesis Aislada
Materia(s): laboral

ACTAS ADMINISTRATIVAS LEVANTADAS POR FALTAS COMETIDAS POR LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. DEBEN SER RATIFICADAS POR SUS FIRMANTES PARA QUE TENGAN PLENO VALOR PROBATORIO.

Es inexacto que el acta administrativa que se practicó al trabajador y que originó su cese, no sea necesario ratificarla por provenir de una autoridad pública, en razón de que, tratándose de las relaciones laborales existentes entre el Estado y sus servidores públicos, aquél no actúa como autoridad, sino como patrón y en esa medida, actúa como sujeto de derecho privado y por ende, el acta que originó el cese en comento, ameritaba su ratificación por tratarse de un documento privado.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO.

Amparo directo 66/96. Director General de Servicios Educativos para Chiapas. 7 de marzo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Angel Suárez Torres. Secretario: Víctor Alberto Jiménez Santiago.

La falta de regulación a la instrumentación de las misma a derivado la confusión en considerarlas como actos Administrativos o Privados, y esa falta de clasificación es la que nos lleva a la impugnación de las mismas, ya que no puede entrar en cualquiera de las dos clasificaciones pero en ninguna de ellas esta bien regulada, ya que como la Autoridad que las emite en el momento de la emisión no esta fungiendo como Estado (autoridad) si no como particular es necesario su ratificación ante un órgano jurisdiccional para que le de la validez.

Al respecto, Nava Negrete, puntualiza que la Autoridad puede emitir actos según el carácter y ha clasificado el acto administrativo en:

Actos de Autoridad y Actos de Gestión, entendiéndose a los primeros como “aquellos que realiza la autoridad administrativa en su carácter de tal”¹¹⁸ y a los actos de Gestión como “aquellos que realizan las autoridades administrativas pero sometidas al derecho privado al actuar como particulares”¹¹⁹

En efecto, necesitamos de un procedimiento efectivo, que le de fuerza a la prueba, que le de protección y seguridad jurídica al trabajador, derecho de audiencia para

¹¹⁸NAVA NEGRETE Alfonso *Op. Cit* P. 377

¹¹⁹ *Idem*

defenderse de los hechos que se le imputen, que a los testigos mediante el apercibimiento que le haga el Órgano Jurisdiccional digan y se dirijan con verdad, que no medie el dolo la violencia por parte de la Autoridad al funcionario para rendir una declaración, ya que es real, cuantas veces hemos escuchado de casos en los que se obliga al trabajador a firmar documentos amenazándolos de no darles un peso de liquidación, aprovechándose de la necesidad de la gente, práctica que no se haría si es frente a un Órgano Jurisdiccional.

4.6. PROPUESTA JURÍDICA

Después de realizada la presente investigación, concluimos que necesitamos un procedimiento especial, regulado y estructurado para el levantamiento de las actas administrativas, el que consistiría en un Procedimiento de Investigación antes del Levantamiento de las mismas ante un órgano jurisdiccional, una reforma al artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado adicionando requisitos de validez en la actas administrativas, por lo que a continuación desarrollaremos la propuesta que hacemos:

1.- Regular un procedimiento anterior a la elaboración de un Acta administrativa, es decir, que el levantamiento de la misma sea consecuencia de un procedimiento de investigación para aclarar los hechos que le sean imputados al funcionario.

2.- Para conseguir el punto anterior necesariamente debemos hacer una reforma al artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, en el sentido de que el titular de la dependencia no proceda a levantar un acta administrativa, si no que proceda a dar aviso al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los hechos y sea ante el mismo órgano jurisdiccional donde se levante la misma, dándole derecho de audiencia al funcionario en una Audiencia de Ley, en la

que se puedan desahogar pruebas, testimonio y lo que a derecho corresponda para llegar a la verdad de los hechos.

3.- Conforme al punto anterior, concluimos que el jefe de la dependencia no puede ser juez y parte, no puede levantar el acta, debe ser una órgano jurisdiccional, ajeno e imparcial a las partes quien llega a la verdad mediante investigación.

4.- Se deberá de notificar personalmente al funcionario en cuestión de los hechos que se le imputan, para que en día y hora se presente ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a declarar lo que a su derecho corresponda, a presentar sus pruebas e incluso el aviso de que puede ser acompañado por persona de su confianza, representante sindical si es que lo hay y/o abogado.

En efecto, cualquier acto administrativo debe hacerse fehacientemente del conocimiento del interesado, ya sea por medio de notificación (generalmente en su domicilio) o mediante la publicación en el periódico o diario oficial del gobierno. La notificación misma debe hacerse cubriendo ciertas formalidades que la ley prevea y aquella que suelen seguirse por costumbre y lógica.

Las notificaciones se fundamentan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, primer párrafo del artículo 16, que a la letra establece: ¹²⁰

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."

De lo anterior, se deriva que todo acto administrativo debe ser dado a conocer al interesado por escrito y sustentado con los correspondientes fundamentos legales en los que la autoridad competente la soporte.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 134 del Código Fiscal de la Federación, la notificación de los actos administrativos puede hacerse de la siguiente manera: ¹²¹

¹²⁰ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTÍCULO 134. Las notificaciones de los actos administrativos se harán:

I. Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que puedan ser recurridos.

II. Por correo ordinario o por telegrama, cuando se trate de actos distintos de los señalados en la fracción anterior.

III. Por estrados, cuando la persona a quien deba notificarse desaparezca después de iniciadas las facultades de comprobación, se oponga a la diligencia de notificación o se coloque en el supuesto previsto en la fracción V del artículo 110 de este Código y en los demás casos que señalen las leyes fiscales y este Código.

IV. Por edictos, únicamente en el caso de que la persona a quien deba notificarse hubiera fallecido y no se conozca al representante de la sucesión, hubiese desaparecido, se ignore su domicilio o que éste o el de su representante no se encuentren en territorio nacional.

V. Por instructivo, solamente en los casos y con las formalidades a que se refiere el segundo Párrafo del artículo 137 de este Código.

5.- Una vez desahogadas las pruebas por las partes, será el mismo órgano jurisdiccional quien resolverá si es o no procedente el levantamiento del acta administrativa.

6.- Si el órgano jurisdiccional considera que si es procedente, se levantara la misma y esta podrá tener fuerza de prueba plena ante un juicio de destitución laboral, esta será la base de la acción.

7.- Y si el Tribunal determina que no hay motivos suficientes o elementos para su levantamiento, el trabajador deberá regresar a sus labores normales, después de haber ejercido su derecho de audiencia y defendido sus derechos laborales, salvaguardado su buena reputación y honorabilidad.

8.- Aunque es necesario también informarle a las partes los medios de defensa que pueden ejercer en caso de no estar conformes con la resolución.

Por lo que procedemos a transcribir el texto original del artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado:

Artículo 46 Bis.- Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del Sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical.

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

Y ahora procedemos a proponer como debe de quedar el precepto legal, conforme a lo estudiado en la presente investigación.

Artículo 46 Bis.- 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 dar aviso al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los hechos, a efecto de que se mande llamar al servidor público en compañía de su representante del Sindicato respectivo y/o abogado, a manifestar lo que a su derecho corresponda y a presentar sus pruebas y testigos, a fin que en esa misma audiencia se proceda al levantamiento de un Acta Administrativa en contra del funcionario si se encuentran los elementos necesarios para determinar su culpabilidad o a determinar un plazo para la entrega de mas pruebas si no hay las suficientes, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y representante sindical, y otra al Titular de la dependencia de las actuaciones y del Acta en su caso.**

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 ésta, se hayan agregado a la misma.

CONCLUSIONES

1.- Nuestra legislación es ineficaz en el tratamiento que se le da al levantamiento de un Acta Administrativa, ya que carece de una reglamentación, de pasos a seguir en el proceso, de preceptos legales que respeten y dejen a salvo el derecho de los trabajadores de ser oídos, de defenderse ante los hechos que le imputa el patrón, el funcionario esta a la deriva en el ejercicio de sus funciones, ya que en cualquier momento por el solo dicho de el superior jerárquico se puede hacer acreedor a una sanción, a un Acta administrativa que por el simple hecho de su formulación atenta contra la buena reputación y honorabilidad del servidor público, no existe un lineamiento que nos de la pauta de cuándo, dónde, ante quién y en que casos procede el levantamiento de la misma, es decir, existe un grave estado de indefensión para el trabajador.

2.- Las actas administrativas no pueden ser levantadas por el mismo Jefe o Titular de la dependencia, ya que no puede ser juez y parte, forzosamente debe de existir un ente jurídico encargado de presenciar el levantamiento de un Acta, ya que en caso contrario, seguiremos en la hipótesis de que el trabajador esta en estado de indefensión ya que es el mismo Jefe, el que lo acusa de una conducta el que formula el Acta, por lo que este podrá poner en el contenido de la misma lo que quiera y no dar derecho a defenderse al funcionario, por ello debe de haber un tercer ajeno al caso, a la dependencia para que no se incline la balanza mas de un lado que del otro, y con ello salvaguardar el derecho de defensa del funcionario.

3.- Es necesario que previo al levantamiento de un Acta Administrativa, exista un procedimiento de investigación de los hechos, un proceso en que se de la oportunidad a ambas partes de presentar pruebas, de manifestar lo que a su derecho corresponda, y solo hasta haber agotado ese derecho, proceder a determinar si se cometió o no la falta que se le imputa al funcionario, y entonces levantar el Acta Administrativa, no antes, ya que como hemos comentado en el desarrollo de nuestro tema el solo hecho de levantar el Acta es un agravio para el funcionario.

4.- Creemos conveniente que el procedimiento de investigación así como el levantamiento del Acta Administrativa debe de hacerse dentro del mismo Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es decir, que sea el mismo órgano quien determine si es o no procedente el levantamiento de un Acta, y en caso de serlo que sea levantada por el Órgano Jurisdiccional, lo anterior generara derecho de Audiencia al Funcionario acusado, derecho a una defensa y a declarar lo que a su derecho convenga, así como que también le dará la fuerza de prueba plena, lo que conlleva a que el titular de la dependencia o Jefe Inmediato si lo quiere pueda incluso demandar para dar fin a la relación laboral, y dicha acta podrá ser la base de la Acción.

5.- Al darle fuerza de prueba plena a el Acta Administrativa, se agilizarían las demandas, ya que tendrá un valor probatorio el Acta por si sola, y no habrá cabida a la impugnación de la misma, salvo casos concretos, pero la realidad es que se evitarían trámites engorrosos, largos juicios, pero sobre todo se evitarían las violaciones a los derechos de los empleados del Estado.

6.- Para que sean aplicables los puntos anteriores, es forzosamente necesario una reforma la Artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el sentido de que el titular de la dependencia no proceda a levantar un acta administrativa, si no que proceda a dar aviso al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los hechos y sea ante el mismo Órgano Jurisdiccional donde se levante la misma, dándole derecho de audiencia al funcionario en una Audiencia de Ley, en la que se puedan desahogar pruebas, testimonios y lo que a derecho corresponda para llegar a la verdad de los hechos, mediante el ofrecimiento de pruebas, dejándose al arbitrio del Tribunal determinar si en la Audiencia existen las suficientes o dar un plazo para que se complementen.

7.- Si el Órgano Jurisdiccional considera que si es procedente el levantamiento del Acta, se levantara la misma y esta podrá tener fuerza de prueba plena ante un juicio de destitución laboral, esta será la base de la acción, pero si considera que no es procedente, el trabajador deberá regresar a sus labores normales, después de haber

ejercido su derecho de audiencia y defendido sus derechos laborales, salvaguardado su buena reputación y honorabilidad.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo Parte General. Ed. Porrúa. México 1996.
- 2.- AGUNDEZ FERNÁNDEZ, Antonio. La Ley de Procedimiento Administrativo, Estudio de Doctrina y Jurisprudencia. Ed. Camares. Granada 1990.
- 3.- BERMÚDEZ CISNEROS, Miguel. Derecho del Trabajo. Primera Edición. Ed. Oxford. México 2000.
- 4.- BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Individual del Trabajo. Ed. Harla. México 1985.
- 5.- CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda Edición. Ed. Pac, S.A. de C.V. México D.F. 1991.
- 6.- CASTORENA J. Jesús. Manual de Derecho Obrero. Ed. Fuentes Impresores, México 1973.
- 7.- CHARIS GÓMEZ, Roberto. Introducción a los Derechos Fundamentales del Trabajo. Ed. Porrúa. México 2003.
- 8.- DÁVALOS MORALES, José. Tópicos Laborales. Ed. Porrúa. México 1992.
- 9.- DÁVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I. Novena Edición actualizada. Ed. Porrúa. México 1999
- 10.- DE LA TORRE ZERMEÑO, Francisco J. Historia de México en el contexto universal II. Ed. McGraww-hill. México 1995
- 11.- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso. Cuarta Edición Actualizada. Ed. Porrúa, México 2000.

- 12.- DELGADO DE CANTÚ, Gloria M. Historia de México Vol. II. Cuarta edición. Ed. Pearson Educación. México 2003.
- 13.- DELGADO DE CANTÚ, Gloria M. Historia de México 2. Ed. Alambra. México 1992.
- 14.- DELGADO MOYA, Rubén. El Derecho Social del Presente, Ed. Porrúa. México 1987.
- 15.- DE PINA VARA, Rafael. Diccionario Jurídico. Ed. Porrúa. México 1995.
- 16.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano P-Z, Ed. Porrúa. México 1995.
- 17.- El Colegio de México. Historia General de México. Ed. Harla. México 1988.
- 18.- FLORES G, Arturo. Interpretación y Aplicación Practica del Contrato Individual del Trabajo. Universidad Abierta de la UNAM. México 1999.
- 19.- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 43ª Edición revisada y actualizada por Manuel Fraga. Ed. Porrúa. México 2003.
- 20.- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Ed. Porrúa. México 1993.
- 21.- LOPEZ RIOS, Pedro. La Justicia Administrativa en el Sistema Federal Mexicano. Universidad de Guanajuato. México 1995.
- 22.- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 3er. y 4to. Cursos Segunda edición. Ed. Oxford University Press Harla. México 1997.

23.- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo Segundo Curso. Ed. Harla. México 1991.

24.- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo Volumen 3, Ed. Harla. México 2000.

25.- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Legislación comentada de la Administración Pública Federal. Ed. Oxford University Press. México 1998.

26.- MORELL OCAÑA, Luis. Curso de Derecho Administrativo II. Cuarta Edición. Tomo II Ed. Aranzadi. México 1999.

27.- NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Segunda Edición. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 2001.

28.- PENAGOS ARRECIS, Carlos R. Derecho Individual del Trabajo (Antología). Primera Edición. División de la Universidad Abierta, Facultad de Derecho, UNAM. Abril 1995.

29.- RODRIGUEZ MICHELL, Moisés. Recurso de Revocación Fiscal. Ed. Porrúa, México 2002.

30.- RUIZ RAMON, Eduardo. La Revolución Mexicana y el movimiento Obrero de 1911-1923. Segunda Edición. Ediciones Era. México 1991.

31.- SANTOS AZUELA, Héctor. El Sindicalismo en México. Primera Edición. Ed. Porrúa, México 1994.

LEGISLACIÓN.

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

2.- Ley Federal de Los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación El 28–XII–1963.

3.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

4.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo

5.- Ley Federal del Trabajo