

308409



UNIVERSIDAD LATINA, S. C.

INCORPORADA A LA U.N.A.M.

FACULTAD DE DERECHO

"EL CESE JUSTIFICADO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ANALISIS Y CRITICA AL ARTICULO 46 DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

SADIA LEY DE LA ROSA

ASESORA: LIC. MARIA DEL ROSARIO RAMIREZ CASTRO



MEXICO, D.F.

2005

m. 341077



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.



Coyoacán México 15 de Noviembre de 2004

C. DIRECTOR GENERAL DE INCORPORACION
Y REVALIDACIÓN DE ESTUDIOS, UNAM
P R E S E N T E:

La C. LEY DE LA ROSA SADIA ha elaborado la tesis profesional titulada “El cese justificado de los trabajadores al servicio del estado, análisis y crítica al artículo 46 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado” bajo la dirección del LIC. MARIA DEL ROSARIO RAMIREZ CASTRO para obtener el Título de Licenciado 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 'a normatividad escolar de la Universidad Latina para las tesis profesionales, por lo que otorgo la aprobación correspondiente para todos los efectos académicos correspondientes.

ATENTAMENTE
“LUX VIA SAPIENTIAS”


LIC. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTÉVEZ
DIRECTORA TÉCNICA DE LA
LICENCIATURA EN DERECHO.
CAMPUS SUR

Autortzo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.
NOMBRE: Sadia Ley de la Rosa

FECHA: 17- febrero- 2005

FIRMA: [Firma]

Lic. Sandra Luz Hernández Estévez
Directora Técnica de la
Licenciatura en Derecho
P R E S E N T E.

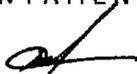
México, Distrito Federal a 05 de Abril de 2004.

Por este medio me dirijo a usted para hacer de su conocimiento que he concluido la revisión del trabajo de tesis realizado por la alumna SADIA LEY DE LA ROSA, quien curso en esta Institución la licenciatura en Derecho; la cual lleva el nombre de "EL CESE JUSTIFICADO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO: ANÁLISIS Y CRÍTICA AL ARTÍCULO 46 DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO" en la que fungí como asesor y a mi consideración reúne los requisitos de fondo y forma conforme a la Legislación Universitaria y al Reglamento de Titulación de la Universidad Latina, S.C. (UNILA).

Por lo anteriormente expuesto, solicito a usted turne la presente para continuar con los trámites que establece el Manual de Titulación de la UNILA.

Sin más por el momento, le envió un cordial saludo.

ATENTAMENTE



LIC. MARIA DEL ROSARIO RAMÍREZ CASTRO.

GRACIAS A MI MADRE

*POR TODO EL AMOR Y APOYO
QUE SIEMPRE ME HA
BRINDADO*

GRACIAS A MI FAMILIA

*POR SU CONFIANZA Y
COMPRENSION*

*Y A LOS QUE SIEMPRE ME
IMPULSARON PARA SEGUIR
ADELANTE*

GRACIAS

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO PRIMERO.	
TERMINOS CONCEPTUALES	1
1.1. Derecho Burocrático.	2
1.2. El Trabajador.	5
1.2.1. Trabajador Funcionario.	7
1.2.2. Trabajador de Confianza.	8
1.2.3. Trabajador Sindicalizado.	10
1.3. El Patrón.	11
1.4. Concepto de Servidor Público.	12
1.5. Patrón-Estado.	13
1.6. Relación Jurídico-Laboral.	16
1.7. Poder Sancionador de la Administración Pública.	22
1.7.1. Superior Jerárquico.	23
1.7.2. Contraloría Interna.	24
1.7.3. Sanción Administrativa.	25
1.7.3.1. Apercibimiento y Amonestación.	26
1.7.3.2. Suspensión.	28
1.7.3.3. Destitución.	29
1.7.3.4. Sanción Económica.	30
1.7.3.5. Inhabilitación Temporal.	31
CAPÍTULO SEGUNDO.	
ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO BUROCRÁTICO	32
2.1. Constitución de 1857.	33
2.2. Constitución de 1917	36

2.3.	Ley de Juárez (3 de noviembre de 1870).	40
2.4.	Ley Porfirio Díaz (6 de junio de 1886).	43
2.5.	Ley Lázaro Cárdenas (30 de diciembre de 1939).	51
2.6.	Ley López Portillo (4 de enero de 1980).	56
2.7.	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 28 de Diciembre de 1982.	59
2.8.	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 24 de Diciembre de 1996.	61

CAPÍTULO TERCERO.

EL DESPIDO JUSTIFICADO

3.1.	Definición de Despido Justificado.	67
3.2.	Naturaleza Jurídica del Despido Justificado.	70
3.3.	Causas del Despido Justificado.	71
3.3.1.	Engaño.	75
3.3.2.	Faltas de Probidad u Honradez, Actos Violentos, Amagos, Injurias, o Malos Tratos.	76
3.3.3.	Indisciplina Laboral.	79
3.3.4.	Actos Fuera de Servicio.	79
3.3.5.	Destrucción Intencional de Objetos Relacionados con el Trabajo.	80
3.3.6.	Daños sin Dolo.	81
3.3.7.	Comprometer la Seguridad del Trabajo.	81
3.3.8.	Actos Inmorales.	82
3.3.9.	Revelación de Asuntos Reservados.	83
3.3.10.	Falta de Asistencia a sus Labores.	84
3.3.11.	Desobediencia.	85
3.3.12.	Incumplimiento de las Medidas Preventivas.	87
3.3.13.	Concurrir a las Labores en Estado de Embriaguez.	87
3.3.14.	Penal de Prisión del Trabajador.	89
3.3.15.	Por Analogía.	89

3.4.	Formalidades del Despido Justificado.	91
3.4.1.	La Investigación Previa al Despido Justificado.	91
3.4.2.	Los Requisitos del Aviso de Despido Justificado.	93
3.5.	Consecuencias Jurídicas del Despido Justificado.	94

CAPÍTULO CUARTO.

ANÁLISIS JURÍDICO Y CRÍTICA AL ARTÍCULO

46 DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL

SERVICIO DEL ESTADO. 100

4.1	El Cese Justificado para los Trabajadores al Servicio del Estado.	103
4.1.1.	Definición.	103
4.1.2.	Naturaleza Jurídica.	104
4.2	El Cese Justificado por Resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.	106
4.2.1.	Acta Administrativa.	108
4.2.2.	Elaboración de la demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.	112
4.2.3.	Procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.	115
4.2.4.	Contestación de la demanda.	118
4.2.5.	De las pruebas.	119
4.2.5.1.	Confesional	121
4.2.5.2.	Documental	122
4.2.5.3.	Testimonial	124
4.2.5.4.	Pericial	126
4.2.5.5.	Inspección	128
4.2.5.6.	Presuncional	129
4.2.5.7.	Instrumental	129
4.2.6.	El laudo.	130
4.3	El cese Justificado sin Necesidad de la Demanda Previa ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.	132

4.4	Análisis del artículo 46 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.	137
4.5	Crítica al artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	145
4.6	Posibles modificaciones al artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	148
CONCLUSIONES		153
BIBLIOGRAFIA		158

INTRODUCCIÓN

El Derecho Laboral Burocrático es una de las pocas ramas del Derecho cuyo estudio por la doctrina ha sido abordado en escasas ocasiones, lo que ha causado grandes problemas en su aplicación por la Administración Pública y por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en el momento de resolver las *litis* que se le plantean.

Esta tesis se centra en el estudio de las relaciones que surgen entre el Patrón-Estado y sus trabajadores, enfatizando los derechos laborales burocráticos de los que gozan los trabajadores de base y de confianza, y aquellos prestadores de servicios personales o profesionales, cuya relación con el Estado en realidad es de trabajo y no de naturaleza civil.

Surge, de la misma forma, con motivo de la inquietud derivada del análisis del Artículo 46 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la que se establece el cese justificado a los trabajadores al servicio del Estado.

Es innegable que la sanción administrativa referida, impacta en el ámbito jurídico laboral de los trabajadores aludidos, a pesar de que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, omite establecer conexidad alguna con la legislación laboral, la cual debería ser observada al momento de realizar ceses de nombramientos o destituciones de los servidores públicos implicados en posibles irregularidades, lo que nos evitaría enfrentar aspectos relativos a litigios de índole laboral, en donde el Estado, en su calidad de patrón, sea condenado a indemnizar o restituir en sus derechos a los servidores públicos separados de sus cargos, empleos o comisiones.

Por tales razones, la autora de tesis considera urgente y necesario analizar, y si es el caso, promover reformas al sistema del procedimiento administrativo disciplinario y al mecanismo de aplicación de las sanciones administrativas, contenidas en el artículo 46 de la Ley en comento, que propugnen el respeto a las garantías que en materia laboral se prevén en la Carta Magna mexicana.

Por otro lado, también en el presente estudio se pretende considerar a las

causales del cese justificado de los trabajadores al servicio del Estado, y el procedimiento judicial que conlleva este cese a dichos trabajadores, para instrumentar la forma en la que la declaratoria, formulada en la resolución final de cese de trabajo, constituya el elemento esencial para la iniciación del procedimiento laboral establecido en dicha Ley.

Consecuentemente, la naturaleza del procedimiento actual origina que los trabajadores al servicio del Estado, sean sindicalizados o no, sean sujetos, por partida doble, de un correctivo administrativo por una misma conducta, independientemente de que uno sea de carácter de responsabilidades y el otro laboral, produciendo ambos consecuencias jurídicas tendientes a privarlos, temporal o permanentemente, (inhabilitación hasta por 20 años) de su fuente laboral, en detrimento de sus garantías individuales.

La investigación persigue, *in fine*, un acercamiento a las políticas públicas, con la finalidad de que el Patrón-Estado tenga una guía que le permita anticiparse, corregir y solucionar los problemas que se derivan de los conflictos laborales burocráticos, en los que es parte.

Por todo lo anterior, la autora de la presente tesis se propuso efectuar un estudio que, por un lado introduzca al lector en el Derecho Burocrático, su origen y evolución en México; y por otro lado, analizar el despido justificado, sus aspectos jurídico doctrinarios en el ámbito del derecho laboral general, y a partir de estos conceptos revisar lo que corresponde en la materia del cese justificado, en el derecho burocrático nacional.

Por tal motivo, en el capítulo primero se presenta una delimitación conceptual de los principales términos empleados en el Derecho Burocrático, destacándose la connotación con la que comúnmente se emplean, en la disciplina jurídica.

La forma en que evoluciona el derecho laboral burocrático reviste una singular trayectoria, puesto que paulatinamente se ha ido alejando su ordenamiento jurídico de la legislación laboral, bajo argumentos, en ocasiones no totalmente válidos o comprensibles.

El capítulo segundo se destina a describir y analizar la evolución del derecho burocrático nacional, a partir de la Constitución de 1857, hasta la promulgación de las

respectivas leyes de responsabilidades de los servidores públicos, complementarias y a veces contradictorias de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Puesto que el objetivo principal del trabajo de tesis es la suspensión definitiva de la relación laboral.

En el capítulo tercero se incluye un estudio sobre el despido justificado, en el trabajo general, normado constitucionalmente por el apartado "A" del artículo 123 y su respectiva ley reglamentaria: la Ley Federal del Trabajo; se estudian las causales que fundamentan el despido sin responsabilidad para los empleadores, así como las fases procedimentales del juicio laboral y las consecuencias jurídicas del despido justificado.

Finalmente, en el cuarto capítulo se desarrolla un análisis y una crítica al artículo 46 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, precepto que establece las atribuciones de el Estado-empleador para proceder al cese justificado de los servidores públicos; se analiza el procedimiento que se sigue para el mismo y se realiza una sencilla propuesta de reformas que podría conducir a mejorar la justicia laboral de los servidores públicos, en el caso del cese justificado.

CAPÍTULO PRIMERO

TERMINOS CONCEPTUALES

1.1. Derecho Burocrático.

Para entender lo que es el Derecho Burocrático, es necesario que comprendamos lo que significan las dos palabras que lo componen, por eso comenzaremos por definir cada uno de estos términos, para posteriormente dar una explicación clara de lo que es el Derecho Burocrático.

Derecho significa: "Conjunto de las leyes y disposiciones a que se está sometida toda la sociedad civil. Facultad de hacer una cosa, de disponer de ella o de exigir algo de una persona. Facultad o poder que se tiene sobre algo."¹ Así, la palabra derecho implica dirección, guía y ordenación y por otro lado connota lo recto, lo correcto y lo que está bien.

El Derecho, en su sentido objetivo, es un conjunto de normas que además de imponer deberes concede facultades.

Para los romanos, la palabra derecho (ius) tenía un carácter netamente religioso, especialmente en los primeros siglos, como lo tenía la vida gentilicia y familiar que descansaba en el culto doméstico. Desde un principio se distinguía teóricamente el ius que era el derecho de los humanos.

El derecho nace como consecuencia de los fines naturales del hombre, los cuales son diversos, así como múltiples son las obligaciones que protegen la vida social. Por ello surge la necesidad imperiosa de disciplinar la conducta de los hombres, para lograr un orden resultante que favorezca la obtención de los fines intermedios o naturales, y no reprima ni dificulte el acceso al fin último del ser humano.

Ese ordenamiento de la vida social, única forma de existir de la vida humana, es el derecho, por lo cual es la adecuación o ajuste de la vida a la regla que le es propia, como dice Santo Tomás. Se trata de descubrir cuál es la regla que se adapta convenientemente a las exigencias propias de la vida humana y a la dignidad, lo que se reconoce por la idea a la que la norma sigue.

¹ *Diccionario Manual Ilustrado. Larousse.* 3ª Edición, Ed. Larousse. México, 1989, pág. 248-249.

Kant se orienta hacia un sentido individualista del derecho y lo define como: "el complejo de las condiciones por las cuales el arbitrio de cada uno puede coexistir con el arbitrio de los demás, según una ley universal de libertad".²

La palabra Derecho puede tomarse en tres acepciones distintas. En primer lugar, designa el conjunto de normas o reglas que rigen la actividad humana en la sociedad, cuya inobservancia está sancionada. En segundo lugar, designa las facultades pertenecientes al individuo y, en tercer lugar, el derecho como un equivalente a justicia, como portador del valor justicia.

En general, se entiende por Derecho todo conjunto de normas eficaces para regular la conducta de los hombres.

De acuerdo a lo antes descrito, se mencionó que es el sistema jurídico que presupone un orden acabado de la regulación de la conducta humana, dentro de un orden social determinado, sin que necesariamente contenga en sus normas la esencia de lo justo, lo razonable o legítimo, o que en su conformación emane de la moral y equidad. Así, el Derecho es un conjunto de normas destinadas a regular la conducta externa de la sociedad y del individuo, considerando el sistema de producción y la propiedad, permitiendo la existencia de una legislación dinámica.

En lo que respecta a burocracia, encontramos que para el Diccionario de la Lengua Española, se señala que tiene diversas acepciones como son:

1. Clase social que se refiere a los empleados públicos.
2. Conjunto de funciones y trámites destinados a la ejecución de la decisión administrativa, principalmente de carácter político.³

En el Diccionario Jurídico Mexicano encontramos que burocracia proviene del francés *bureaucratie*. La etimología de la voz se integra del francés *bureau* que significa oficina, y del Helenismo *cratos* que significa poder, término que engloba las diversas formas de

² RAMIREZ GRONDA, Juan. *Diccionario Jurídico*. Edit. Claridad, S.A. Argentina, 1998. Pág. 116.

organización administrativa, a través de las cuales las decisiones de un sistema político se convierte en acción.⁴

La burocracia alude a una clase social integrada por los funcionarios y empleados públicos. Con otra denominación se considera a la influencia o dominio de los servidores del Estado. La palabra burocracia es una expresión peyorativa, que denomina a un grupo de personas que sirven al Estado en forma permanente y presupuestal.

Por ello podemos decir que el Estado requiere de personas físicas que ejerciten sus tareas en particular, que realicen los derechos y cumplan las obligaciones que les corresponden, de tal forma que deben tener capacidad física, mental y preparación técnica, desde el funcionario, el empleado público, así como los profesionistas y personal esencial; a todo este conjunto se le llama burocracia y sirve para el desarrollo de satisfacción a la sociedad.

La burocracia como clase trabajadora, también ocupa un lugar en nuestra sociedad, y esta clase social se forma por los funcionarios y empleados públicos.

En ese sentido, podemos decir que el Derecho Burocrático es el conjunto de normas de derecho público, que tiene por objeto regular las obligaciones y derechos recíprocos entre sus servidores y el Estado, con fundamento en la justicia que equilibre las garantías sociales por parte de sus trabajadores, con el ejercicio de las funciones de servicio público que tiene a su cargo el Estado.

Héctor Fix Zamudio, considera que el "Derecho Burocrático está integrado por un conjunto de disposiciones complejas que pertenecen a tres divisiones, es decir, laboral, administrativo y de seguridad social, y por ello se considera como una disciplina autónoma".⁵

Carlos A. Morales Paulín precisa que "el Derecho Burocrático es parte del derecho del trabajo, que se encarga del tratamiento de la relación jurídica laboral del Estado con sus empleados, cuya naturaleza hace de éste un trabajo especial".⁶

³ *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*, 21ª Edición, Madrid, 1992, pág. 236.

⁴ *Diccionario Jurídico Mexicano, A-CH*, 5ª Edición, Ed. Porrúa, UNAM, México, 1992, pág. 365.

⁵ MORALES PAULIN, Carlos. *Derecho Burocrático*. Ed. Porrúa, México, 1995, pág. 107.

Con todo esto, podemos decir que el Derecho Burocrático es la rama del Derecho que se encarga de regular las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores. Se trata de una disciplina nueva, si tomamos en cuenta que en comparación con otras disciplinas, esta surgió hace poco tiempo, ante la necesidad de contar con normas jurídicas especiales para quienes servían en alguna de sus áreas al gobierno.

1.2. El Trabajador.

El Derecho del Trabajo nació para proteger la actividad del hombre, por lo que en todas las normas e instituciones es necesaria la presencia de la persona humana, debido a que surgen prestaciones que por derecho le corresponden al trabajador, como es el salario el cual se da a cambio de las prestaciones de servicios subordinado, y cuya finalidad es asegurarle al trabajador una existencia decorosa para su supervivencia y la de su familia.

El concepto de "trabajador" de acuerdo con el Artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo Vigente es el siguiente:

"La persona física que presta a otro, física o moral un trabajo personal subordinado".

Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica, requerido por cada profesión u oficio.

De la anterior definición se desprende que, el trabajador siempre va a ser una persona física, no porque así lo defina nuestra Ley Federal del Trabajo, sino porque es una actividad humana que es desarrollada única y exclusivamente por los hombres, personas físicas, por lo que no comprende a todos los trabajadores sino sólo a los asalariados, y no a las personas morales, ya que dentro de esta diferencia de personas (físicas y morales),

⁶ *Idem.*

existen varios elementos que juegan un papel importante dentro del significado de dichas palabras.

La capacitación y adiestramiento, reparto de utilidades, salario, descanso, vacaciones, aguinaldo, etc., derechos que son única y exclusivamente de las personas físicas, y que son derechos adquiridos desde el momento que se da una relación de trabajo al prestar un servicio personal subordinado.

Para que se dé la figura del trabajador, se debe de cumplir con ciertos elementos que son:

- a) Que el trabajador siempre tiene que ser una persona física. Las personas morales no pueden ser trabajadores.
- b) La prestación de un trabajo personal subordinado. El elemento subordinación, constituye la característica de la relación del trabajo, y éste consiste en la facultad de mandar y el derecho de ser obedecido, teniendo dicha facultad de mando dos diferentes limitaciones:
 1. Que debe referirse siempre al trabajo estipulado, es decir, que debe circunscribirse a lo pactado dentro del contrato individual del trabajo.
 2. Que debe de ser ejercitado durante el tiempo que dure la jornada de trabajo o sea en el tiempo en que esta laborando el trabajador.

Por otro lado, se requiere que el servicio que va a prestar el trabajador deberá de ser de manera personal.

Para adquirir la personalidad de trabajador, es necesaria la existencia de una relación de trabajo, de un contrato individual de trabajo, según lo indica el Artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo Vigente, que a la letra dice:

"...contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario..."

Como podemos ver, el concepto de trabajador debe estar vinculado estrechamente a que éste sea una persona física, y que esté vinculado con algún patrón por medio de una relación de trabajo.

Al hablar de trabajador, es importante conocer los diferentes tipos que de éste existen en nuestra Ley del Trabajo Vigente; entre los más importantes se encuentran: el trabajador funcionario, el trabajador de confianza y el vendedor entre otros.

1.2.1. Trabajador Funcionario.

Los derechos de administrar, planear, organizar, dirigir, mandar y controlar, constituyen lo que es el derecho de gestión, por lo que en las empresas pequeñas es frecuente que quien ejerza este derecho sea el patrón; por el contrario, en las empresas grandes, debido a la cantidad de funcionarios que tienen, no es posible que el patrón ejerza sólo ese derecho, por lo que tiene que transferir y repartir esa función entre otras personas.

Las grandes empresas en las que existe una asamblea de accionistas o consejo de administración, actúan permanentemente en el ejercicio del derecho de gestión por ser órganos colegiados, ya que se acostumbra nombrar gerentes generales, a los cuales se les delega ese derecho con amplias facultades de representación y ejecución.

Los gerentes generales, a pesar de no haberseles delegados amplias facultades, lo hacen dentro de las atribuciones que le fueron asignadas, por lo que son "trabajadores", debido a que están subordinados por el consejo de administración o por la asamblea de accionistas.

Tenemos que tomar en cuenta que los gerentes generales no intervienen en la voluntad de la sociedad, sino que sólo representan y ejecutan las determinaciones del consejo de administración.

Por otra parte, si los gerentes generales son también miembros del consejo de administración, no por sólo ese hecho dejan de ser trabajadores aunque intervengan en la voluntad de la sociedad como patrones, porque se encuentran sujetos a esa voluntad en forma de orden por parte del consejo de administradores.

En cambio, en una empresa donde el patrón es gerente general así como el administrador único, en este caso no puede ser trabajador porque se reúne en el gerente la calidad de administrador único, mismo que es depositario de su propia voluntad.

Por consecuencia, tenemos que los funcionarios de la empresa serán trabajadores, exclusivamente cuando se encuentren subordinados al patrón.

1.2.2. Trabajador de Confianza.

El Artículo 9 de la Ley Federal del Trabajo Vigente establece que:

"La categoría de trabajadores 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 de la empresa o establecimiento".

De la definición anterior, podríamos decir que los trabajadores de confianza no se determinan porque su función sea de confianza, sino por la naturaleza de la función, la cual es la que produce la condición del trabajador.

Estos trabajadores no tienen las mismas prestaciones de un trabajador de base, sólo disfrutan de una participación de utilidades reducidas de acuerdo con el Artículo 127 fracciones I y II de la Ley Federal del Trabajo Vigente, que dice:

"El derecho de los trabajadores a participar en el reparto de utilidades se ajustará a las normas siguientes:

I. Los directores administradores y gerentes generales de las empresas no participarán en las utilidades.

II. Los demás trabajadores de confianza, participarán en las utilidades de las empresas pero si el salario que perciben es mayor del que corresponda al trabajador sindicalizado de más alto salario dentro de la empresa o a falta de éste el trabajador de planta con la misma característica, se consiste salario aumento en 20%, como salario máximo".

A menudo no se les pagan horas extras, no tienen derecho a reinstalación, no pueden participar en los recuentos cuando hay movimientos de huelgas, no pueden representar a los trabajadores en los organismos que se integren de conformidad con las disposiciones de ley.

Conforme al Artículo 49, fracción II de la Ley Federal del Trabajo Vigente, a los trabajadores de confianza se les priva del derecho a pedir la reinstalación, a pesar de ser despedidos injustificadamente de su trabajo, cumpliendo válidamente el patrón con el pago de una indemnización en términos del Artículo 50 del mismo ordenamiento, que a la letra dice:

I. Si la relación de trabajo fuere por tiempo determinado menor de un año, en una cantidad igual al importe de los salarios de la mitad del tiempo de servicios prestados, si excediera de un año, en una cantidad igual al importe de los salarios de seis meses por primer año y de veinte días por cada uno de los años siguientes en que hubiese prestado sus servicios.

II. Si la relación de trabajo fuere por el tiempo indeterminado, la indemnización consistirá a veinte días de salario para cada uno de los años de servicios prestados y;

III.- Además de las indemnizaciones a que se refieren las fracciones anteriores, en el importe de tres meses de salario y el de los salarios vencidos desde la fecha de despido hasta que se paguen las indemnizaciones”.

Sólo podrán los trabajadores de confianza regresar a laborar, si hubiesen sido promovidos a un puesto de planta de acuerdo con el Artículo 186 del mismo ordenamiento, salvo que exista causa justificada de separación.

Cabe hacer mención que de acuerdo con el Artículo 185 de la Ley del Trabajo, se establece una causal de rescisión de los contratos para estos trabajadores, porque establece que el patrón podrá rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de la confianza aún cuando no coincida con las causa justificada de rescisión a que se refiere el Artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo Vigente.

1.2.3. Trabajador Sindicalizado.

El concepto de trabajador, en este caso, es el mismo que se ha venido manejando, con la salvedad que el individuo se encuentra agrupado con otros trabajadores en una agrupación sindical. Al respecto la Ley define al sindicato en su Artículo 356 como:

Artículo 356.

“la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses”

Lo anterior le otorga al trabajador una herramienta de defensa de sus intereses, pero a la vez se le asigna obligaciones para con este tipo de asociación.

1.3. El Patrón.

De acuerdo con la ley Federal del Trabajo Vigente en su Artículo 10 establece que:

"Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores".

Por lo que cabe hacer mención que a diferencia del trabajador, el patrón siempre va a ser una persona física o moral, que utiliza los servicios personales subordinados y libres de los trabajadores, y que por esos servicios recibe un beneficio.

De estas dos definiciones se infiere que para darse una relación de trabajo, es necesario que existan dos personas (patrón y trabajador) dentro de una prestación de servicios, uno que va a ser el patrón, quien siempre va a tener el derecho y la facultad de dar órdenes, así como fijar los lineamientos, condiciones, características y límites de la relación de trabajo, y otro que va a ser el trabajador, quien deberá tener la obligación de acatar esas órdenes debido a la subordinación a la que se encuentra dentro de la prestación de servicios. Por otra parte, la Ley Federal del Trabajo Vigente en su Artículo 11 establece que:

"Los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración en la empresa o establecimiento serán considerados representantes del patrón y en tal concepto lo obligan en sus relaciones con los trabajadores".

De acuerdo con el Artículo antes mencionado, podemos concluir que los representantes del patrón, son aquellos que administran, planean, organizan, dirigen y controlan las actividades laborales de los trabajadores y los bienes empresariales, así como obligan al patrón en sus relaciones con los trabajadores.

1.4. Concepto de Servidor Público.

Denominación que se utiliza por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para aplicar al cuerpo del personal al servicio del Estado.

El Servidor Público, en teoría, es aquel individuo que cuenta con una conciencia social, una clara vocación de servicio, honradez y lealtad para con las instituciones y el pueblo. La filosofía moral del Servidor Público, parte de la convicción de servir a la comunidad y para eso se requiere vocación. En la medida en que los Servidores Públicos se identifiquen con los fines del Estado, podrán lograr los objetivos trazados, utilizando racionalmente los medios que el pueblo pone en sus manos, para resolver los problemas más urgentes y aportar soluciones socialmente útiles.

En cuanto al régimen jurídico del Servidor Público, nuestra Constitución Política establece en el Artículo 108 correspondiente al Título Cuarto denominado de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo siguiente.

"Para los efectos de las responsabilidades a que atude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del poder Judicial 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..."⁷

En consecuencia, bajo la denominación genérica de Servidor público, se engloba absolutamente a todos los trabajadores, empleados y funcionarios de la administración pública, y por consecuencia todos son, sin distinción, sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual nos dice en su Artículo 2º que:

"Artículo 2º:

Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del Artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.⁸

Pasemos a definir algunos conceptos jurídicos que serán de importancia para la cabal comprensión de la presente investigación, notando que no son todos sino los más importantes.

1.5. Patrón-Estado.

Como primer punto conceptualizaremos lo que es el Estado, en ese sentido Eduardo García Maynez lo define como la "organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio"⁹

El Estado se organiza de tal manera que ejerce en sus súbditos un poder jerárquico de mando, a fin de lograr un control y equilibrio social, económico y cultural entre la sociedad que la conforma.

Para Ignacio Burgoa, el Estado "implica una organización o estructura jurídico dinámica, por cuanto como persona moral desarrolla una conducta para conseguir determinados fines específicos en beneficio de la nación, y en los cuales se funda su justificación"¹⁰

En ese tenor, el Estado como ente jurídico ficticio actúa como persona moral para desarrollar el propósito de su formación en beneficio de la comunidad; sin embargo, y visto que también puede actuar como persona física frente a particulares en ciertos actos jurídicos, consecuentemente y al ser reconocida una personalidad del Estado, este puede

⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pág. 149.

⁸ *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*, Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 1996, pág. 33.

⁹ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio de Derecho*; 39ª Edición, Ed. Porrúa, México 1988. Pág. 98.

¹⁰ BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1984, Pág. 31.

ser sujeto de derechos y obligaciones tanto hacia los ciudadanos como frente a los trabajadores, quienes lo auxilian en la realización de sus fines colectivos.

Carlos A. Morales Paulin apunta que el Estado es "un fenómeno político, producto de una realidad jurídica que tiene un ámbito de validez tanto territorial como personal. Es un fenómeno político pues no surge de manera natural, sino como resultado de la racionalidad humana, misma que le otorga un estatuto normativo que tiene vigencia en un territorio y población determinada. Este estado como ficción jurídica actúa por conducto de sus agentes funcionarios y empleados públicos".¹¹

Ciertamente, el Estado como ente de derechos y obligaciones guarda frente a sus servidores una relación laboral, misma que se encuentra previamente regimentada, de tal manera que al surgir un conflicto de dicha naturaleza, el Estado adopta el carácter de Estado-patrón frente a éstos.

Con la adición del apartado B efectuada al artículo 123 Constitucional, se logró satisfacer las demandas de los Empleados Públicos, resolviéndose de tal manera los conflictos que acarrearaba en ese entonces la aplicación del Estatuto.

Por otra parte, la naturaleza de la relación laboral que une a los empleados públicos con el Estado, es distinta a la relación laboral de los trabajadores en general, ya que éstos últimos laboran para empresas que persiguen fines de lucro o personales, y por el contrario, los primeros prestan sus servicios para Instituciones de interés público; ahora bien, como el trabajo no puede considerarse como una mercancía pues se estaría atentando contra la dignidad del hombre, debe ser tutelado, tal y como lo aclara la tesis jurisprudencial II.T.43 L, 9º Época, Tomo VIII, octubre de 1998, Pág. 1222:

TRABAJO BUROCRÁTICO Y ORDINARIO, DIFERENCIAS.- El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus apartados A y B, hace una clara distinción en el trabajo ordinario y el trabajo burocrático, de donde se obtiene la intención del Constituyente, de establecer una diferencia entre uno y otro, pues en la primera interviene la voluntad de las partes, cuyo contenido puede ser determinado por éstas, dentro de los límites protectores que fijan las normas del orden público, y en el segundo, la relación nace como consecuencia de un acto de

nombramiento, y el desarrollo de la función no está sujeto a la libre voluntad del titular de la dependencia burocrática y del servidor, sino predeterminada por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables; tales distinciones impiden aplicar el principio de igualdad entre el trabajador ordinario y el trabajador burocrático, pues para ello debe existir identidad en la esencia del trabajo y no sólo semejanzas entre dos categorías de sujetos.

En base a esta tesis, afirmamos que de ninguna manera puede equipararse el Derecho Laboral con el derecho burocrático, a pesar de las semejanzas que presentan toda vez que la diferencia radica en el otorgamiento del nombramiento, o formar parte de las listas de raya, en donde ni la voluntad del titular de la Dependencia ni la voluntad del trabajador pueden prevalecer, debido a la preexistencia de disposiciones que regulan sus actividades.

Cabe mencionar, que hay que distinguir la personalidad jurídica del Estado, es decir, la relación existente entre particular y el Estado, la cual puede ser de derecho público o de derecho privado; así la relación será de derecho cuando los sujetos se encuentran en un plano de igualdad y ninguno de éstos interviene como entidad soberana (relación de coordinación); será de derecho público cuando el particular se encuentre en un plano de desigualdad con el Estado, en su carácter de soberano, o si los sujetos de la misma son dos órganos del poder público o dos Estados soberanos (relación de subordinación).¹²

Consecuentemente, concluimos que el Estado al iniciar la relación laboral con un individuo, mediante la expedición del nombramiento, lo hace en su carácter de particular dentro del derecho privado y por supuesto en cualquier conflicto laboral que se suscite entre uno u otro, el Estado revestirá la calidad de patrón.

En cuanto al concepto de patrono, el Artículo 4º de la Ley anterior decía que "patrono es toda persona física o jurídica que emplee el servicio de otra, en virtud de un contrato de trabajo", en cambio la Ley de 1970 expresa en su Artículo 10º que: "Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores. Si el trabajador, conforme a lo pactado o a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquel lo será también de éstos".

¹¹ MORALES PAULIN, Carlos. *Op. Cit.*, pág. 73.

¹² GARCIA MAYNEZ, Eduardo. *Op. Cit.* pág. 134

La expresión "que utilice los servicios" debe entenderse no en sentido literal sino en el que dé que se beneficie del servicio; por lo que de acuerdo con esa interpretación de la Suprema Corte, cabe definir al patrón como el sujeto del contrato de trabajo que se beneficia directamente del servicio prestado. Dicha característica distingue la calidad de patrón.

1.6. Relación Jurídico-Laboral.

Para Gabino Fraga, la relación jurídica laboral se inicia "por un acto que, aunque tiene carácter convencional, simplemente condiciona la aplicación de un régimen legal a un caso individual, lo cual significa que la teoría admitida hoy por la legislación mexicana es la de considerar esa relación jurídica como un acto-unión..."¹³

No es conveniente aseverar que la relación jurídica laboral entre el Estado con sus trabajadores sea un acto unión, en virtud de que el vínculo de trabajo entre éstos y aquellos reviste características tanto del derecho laboral, como administrativo y social; consecuentemente, al no adecuarse a una rama específica del derecho, sus disposiciones y aplicaciones jurídicas son independientes y autónomas de las demás contempladas como ramas de derecho.

Por su parte, Andrés Serra Rojas señala que la relación jurídica que guarda el Estado con los funcionarios y sus empleados "es una relación de derecho público pues los puestos públicos han sido creados respondiendo a un interés público, para satisfacer necesidades públicas y en general, para realizar los fines del Estado, asignados a sus órganos... no obsta para que ciertas instituciones... se rijan por la Ley Federal del Trabajo."¹⁴

Con respecto a lo argumentado, debemos de tomar en cuenta que tratándose de conflictos entre el Estado y sus trabajadores públicos, como puede ser la baja del servidor público, el despido injustificado o inconformidad de prestaciones económicas a que tienen derecho, el Estado actúa en un plano de relación laboral, despojado de imperium, ya que

¹³ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1993, pág. 137.

dichos trabajadores se encuentran protegidos por el apartado B del artículo 123 constitucional, que constituye un régimen protector de aquellos en términos semejantes a los trabajadores en general, e incluso la relación se equipara a la laboral porque el Estado se coloca en una posición jurídica similar a la de un patrón. Y solamente tiene el carácter de autoridad cuando el Estado finca a éstos una responsabilidad administrativa, actuando en forma unilateral, con imperium y coercibilidad.

José Dávalos nos dice que la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores, es una relación jurídico-laboral por estar enmarcada en el artículo 123 Constitucional, por lo que los derechos colectivos e individuales deben ser iguales para todos los trabajadores, independientemente del género de actividad que desempeñe.

No es conveniente considerar que la relación laboral existente entre el Estado y sus trabajadores sea de carácter laboral, pues a pesar de revestir algunos aspectos típicos de esta rama del derecho, también contiene aplicaciones de otras ramas jurídicas con antelación citadas; por el contrario, sus disposiciones, normas y reglamentos, están dentro de un derecho autónomo.

Como puede observarse, son varios los doctrinarios que tratan de explicar la relación jurídica laboral que guarda el Estado con sus empleados, dando lugar a la existencia de diversas teorías, las cuales serán citadas brevemente:

a) Teoría Laboralista:

En ella se sostiene el carácter laboral de la relación del Estado y sus trabajadores, por observarse las características propias del derecho laboral de dirección, dependencia y salario. Además de encontrarse regulado en el artículo 123 Constitucional, y darse el supuesto de que el trabajador es la persona que presta su servicio a otra persona física o moral a cambio de una prestación (dinero).

¹⁴ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1992, Tomo I., pág. 381.

Sin embargo, y a pesar de que efectivamente tiene algunos matices de derecho laboral, ya sea por la semejanza en características y la aplicación supletoria de sus normas, hay que tomar muy en cuenta que la relación laboral se inicia a través del nombramiento, o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, tal y como lo establece el artículo 3° de la ley de la materia. Sin pasar de alto que reviste características de otras materias jurídicas.

No obstante lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estima que a pesar de la inexistencia del nombramiento o no figurar en las listas de raya, un trabajador puede solicitar su nombramiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, siempre y cuando acredite con cualquier medio de prueba que presta sus servicios a la Oficina, Dependencia u Órgano del Estado, según sea el caso, jurisprudencia registrada como tesis 2°/J.76/98; Tomo VIII, Octubre de 1998; Página 568; Novena Época, misma que expresa:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SI DEMUESTRAN QUE HAN VENIDO PRESTANDO SERVICIOS A LA DEPENDENCIA ESTATAL POR DESIGNACIÓN VERBAL DEL TITULAR, TIENEN ACCIÓN PARA DEMANDAR LA EXPEDICIÓN DEL NOMBRAMIENTO O SU INCLUSIÓN EN LAS LISTAS DE RAYA Y, EN SU CASO, TODAS LAS DEMÁS ACCIONES CONSECUENTES. Esta Suprema Corte ha establecido que la relación jurídica entre el Estado y sus servidores es sui generis, pues aunque se equipara a la laboral, no puede, válidamente, confundirse totalmente con ella por varias razones, entre las que sobresalen la naturaleza imperativa del Estado y la clase del acto jurídico que genera la relación, pues tanto el nombramiento como la inclusión en listas de raya, según establece el artículo 3° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, constituyen la condición que permite, que al individuo designado se le apliquen automáticamente una serie de disposiciones generales que le atribuyen una determinada situación jurídica fijada de antemano en cuanto al tipo de su puesto o cargo, sus obligaciones y derechos, la forma de sus desempeño, la temporalidad de sus funciones, las protecciones y de seguridad social y otros conceptos mas, puesto que su entrada como servidor del Estado está regulada en el presupuesto de egresos; de lo anterior se infiere la importancia que tiene el nombramiento (o la inclusión en las listas de raya) a que se refiere el citado artículo 3°, así como el artículo 15 del mismo

ordenamiento, que establece los requisitos que debe contener el nombramiento. No obstante lo anterior, cuando el titular de la dependencia o el autorizado legalmente para ello, designa a una persona para desempeñar un puesto de manera verbal o sin llenar las formalidades necesarias, tal situación irregular no debe perjudicar al servidor ni conducir al desconocimiento de la existencia de esa relación de trabajo con el Estado, por lo cual, conforme a los principios deducidos del artículo 123, apartado B, constitucional y a los artículos 43, 118, 124 y demás relativos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el servidor tiene acción para demandar la expedición del nombramiento o la inclusión formal en las listas de raya, pudiendo demostrar los extremos de su acción con cualquier medio de prueba; sólo entonces, demostrado el nombramiento, procederán, en su caso, las demás acciones que el servidor pueda tener.

Contradicción de tesis 96/95. Entre las sustentadas por el Tercer y el Séptimo Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 29 de abril de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Gúitrón. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: José Carlos Rodríguez Navarro, Tesis de jurisprudencia 76/98. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública de veintinueve de abril de mil novecientos noventa y ocho*.

Efectivamente, la relación de trabajo burocrático no puede presumirse a diferencia del derecho laboral, pues cualquier trabajador que materialmente preste sus servicios, sin mediar un nombramiento o sin figurar en las listas de raya de una dependencia de Gobierno, puede válidamente solicitar ante la autoridad jurisdiccional competente su expedición de nombramiento, o bien, exigir aparecer en las listas de raya, siempre y cuando así lo acredite con prueba alguna, sólo entonces, una vez expedido éste o aquel, podrá exigir las prestaciones económicas y sociales que correspondan, toda vez que la existencia de la relación de trabajo se encuentra condicionada a la expedición del nombramiento o a formar parte de tales listas, que divergen del derecho del trabajo, en general la sola presunción de la relación laboral le asiste al trabajador el derecho al reclamo de todas y cada una de las prestaciones legales.

b) Teoría Administrativa:

Esta teoría sustenta que en la relación existente entre el Estado y sus empleados es puramente administrativa, como consecuencia del nombramiento, el cual no es más que un acto administrativo mediante el cual la autoridad facultada (acto unilateral), asigna las funciones por considerar que es idónea para considerar el cargo. El derecho burocrático no sólo tiene ciertos matices administrativos sino también laborales y de seguridad social, por lo que consideramos que no exactamente pertenece a esta teoría.

c) Teoría del Contrato Administrativo:

Algunos tratadistas consideran que la función pública implica un contrato de naturaleza administrativa, el cual es celebrado entre el Estado y el particular, quien decide desempeñarse como servidor público.

Dicha teoría no es aceptable pues las contrataciones están reguladas por el derecho común en la figura "contrato administrativo", que no está regulada. Además de que al contrato siempre se le reputa como una fuente del derecho privado el cual produce efectos jurídicos, es decir, derechos y obligaciones de acuerdo a la situación y a la voluntad de los contratantes. Por otra parte, los contratos no originan situaciones jurídicas individuales.

d) Teoría Civilista:

Esta teoría sustenta que la relación entre Estado y trabajadores es una prestación de un trabajo asalariado, con libre manifestación de voluntad por parte del prestador y prestatario, es decir, del trabajador y el Estado-patrón, quienes en igual de circunstancias convienen las condiciones que regirán el desempeño del servicio, de tal manera que el Estado tiene la fuerzas de trabajo necesario para cumplir con las atribuciones que posee.¹⁵

No podemos entender a la relación entre el Estado y sus trabajadores como un contrato civil, en virtud que es una verdad jurídica en la que no existe igualdad de derechos entre las partes, ya que en la función pública la voluntad del Estado prevalece, y evidentemente depende del mismo expedir o no el nombramiento, y que con ello se inicie la relación de trabajo.

e) Teoría del Acto Condición:

Esta teoría argumenta que la relación del trabajo existente entre el Estado y sus empleados, deriva de la voluntad de los mismos pero sin fijarse derechos y obligaciones de éste con aquel, pues sólo condiciona al particular que ingresa al servicio a las disposiciones legales preexistentes, fijadas en forma abstracta e impersonal de los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los órganos del Poder Público, es decir, condiciona la aplicación del estatuto legal, en el que no se puede crear ni variar la situación que establece el mismo, pero sí permitiendo su modificación en cualquier momento sin el conocimiento del empleado.

Esta teoría va encaminada a confirmar que la relación existente entre el Estado y sus empleados, no es más que un convenio entre las partes, acercándose a las otras teorías como lo es la civilista y la administrativa.

f) Teoría del acto Unilateral:

Esta teoría sustenta que la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus servidores, no es más que un acto unilateral del primero al expedir el nombramiento al segundo, y mediante el cual únicamente se obliga a su estricto desempeño y a someterse al régimen jurídico respectivo, es decir, es una obligación que imperantemente impone el Poder Público a su subordinado.

¹⁵ MARTINEZ MORALES, Rafael. *Derecho Burocrático*. Diccionarios Jurídicos Temáticos, Ed. Harla. México,

g) Teoría Autonomista:

Una tercera teoría que surge entre el derecho laboral y el derecho administrativo, es la teoría Autónoma, la cual sostiene que las normas que regulan la relación del Estado y sus trabajadores a su servicio, constituye una rama autónoma dentro de las diversas ramas del derecho, toda vez que cuenta tanto con disposiciones de una y de otra.

1.7. Poder Sancionador de la Administración Pública.

El Poder Sancionador de la Administración Pública, implica la existencia de una serie de facultades otorgadas a favor de los órganos de la Administración, con el fin de que puedan cumplir con las tareas que los ordenamientos legales les imponen. Asimismo, entre esas facultades se encuentra la correspondiente a la imposición de sanciones por infracciones a las leyes administrativas.

En efecto, el Poder Sancionador de la Administración Pública se encuentra prevista en las diferentes leyes que regulan la materia administrativa, en las cuales se establecen las conductas ilícitas y las sanciones aplicables por su comisión; lo que en doctrina se le denomina como ilícito administrativo, el cual se define como la conducta contraria a lo que la norma administrativa ordena derivada de una acción u omisión.

Para Miguel Marienhoff el Poder Sancionador de la Administración Pública, lo define de la siguiente manera: "Es la atribución que le compete a ésta para imponer correcciones a los ciudadanos administrativos por actos de éstos contrarios a lo ordenado por la Administración, y sanciones disciplinarias a los funcionarios o empleados por faltas cometidas en el ejercicio de su cargo; todo ello sin perjuicio de la acción de los tribunales judiciales".¹⁶

1997. Vol. 5. Pág. 98 y 99.

¹⁶ MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1974, pág. 578.

El Poder Sancionador, en México, tiene su fundamentación jurídica constitucional en el Artículo 21, segunda parte del Párrafo I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la potestad sancionadora disciplinaria, objeto de nuestra atención, encuentra su fundamentación en los Artículos 109 Fracción III, 113 de nuestra Carta Magna.

El numeral 109, en su Fracción III Constitucional, determina que una de las consecuencias de la potestad sancionadora disciplinaria son las sanciones administrativas previstas por las leyes, siempre y cuando los servidores públicos afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus actividades, pero en este precepto no se define ninguno de los conceptos antes mencionados, toda vez que los mismos son muy amplios.

Por su parte, el Artículo 113 del ordenamiento en comento, contempla la existencia de la responsabilidad administrativa o disciplinaria, así como todos sus elementos necesarios para su aplicación. Cabe mencionar que dicho precepto señala las sanciones como la suspensión, destitución e inhabilitación y la sanción económica.

1.7.1. Superior Jerárquico.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, reconoce la existencia de la facultad disciplinaria y de una estructura especial para hacerla efectiva, toda vez que la misma establece que se debe de entender por superior jerárquico al titular de la dependencia y, en el caso de las entidades, al coordinador de sector correspondiente, los cuales pueden aplicar las sanciones cuya imposición se les atribuye a través de la Contraloría Interna de su dependencia, todo ello en los términos del Segundo párrafo del Artículo 48 de la Ley en la materia.

Sirve de apoyo, lo que establece la Exposición de Motivos de la Ley en comento y que a la letra dice:

“Se parte de un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público. La vigilancia de su cumplimiento estará a cargo, en primer lugar, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedan facultados para imponer sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada...”¹⁷

1.7.2. Contraloría Interna.

La facultad disciplinaria dentro de los órganos de la Administración Pública Federal, corresponde al titular de cada dependencia, por lo tanto, de acuerdo con los reglamentos interiores de cada Dependencia y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, su competencia en materia disciplinaria la ejerce el titular a través de sus órganos de control, denominados contralorías internas, o unidades de contraloría.

La Secretaría de la Contraloría Interna de la Federación aplica sus sanciones en los siguientes casos:

1. Cuando la sanción económica que proceda sea superior a cien veces el salario mínimo diario, vigente en el Distrito Federal, conforme a los Artículo 56, Fracción VI, 60 y 62 de la Ley invocada.
2. Infracciones cometidas por los contralores internos de las dependencias, por disposición del Artículo 58 de la Ley en la materia.
3. Cuando los servidores públicos de las contralorías internas se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores, o la sanción que impongan no se ajuste a la ley, en términos del Artículo 59 de la Ley que se estudia.

¹⁷ Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *La Renovación de la Sociedad.*, Ed. F.C.E., México, 1988, pág. 11.

4. Cuando la sanción aplicable sea la suspensión o destitución, y el superior jerárquico se abstenga de imponerla, en los términos de la Fracción IV del Artículo 58 de la ley multicitada.

1.7.3. Sanción Administrativa.

Se puede señalar que a la sanción, en términos generales, se le considera como la pena o castigo, normativamente establecido, que debe aplicarse a quien no cumple con una obligación legal.

También se entiende a la sanción como el acto por medio del cual el legislador crea, dentro de la esfera de sus funciones que le asigna la Constitución Política, una norma de Derecho Positivo.

De lo anterior podemos decir, que la sanción es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado, es decir, que cuando el obligado en una relación jurídica no cumple, se va a generar la sanción como una consecuencia del deber jurídico incumplido.

Por su parte, y con base en lo descrito en el apartado anterior, el Diccionario Jurídico Mexicano establece que la sanción administrativa va a ser "el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la Ley Administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito que es la oposición de un ordenamiento jurídico administrativo".¹⁸

En el caso de las sanciones sindicales, económicas y de responsabilidades, el concepto es el mismo, sólo que en cada caso estarán sujetas a las Leyes en las cuales están circunscritas.

La sanción administrativa va a cumplir en Ley y en la práctica distintos objetivos, los cuales pueden ser preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios, tributarios o de

¹⁸ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Ed. Porrúa, México, pág. 2872.

castigo, predominando la idea de castigo o de pena que se impone al infractor. El estado tiene el propósito de castigar al infractor de la Ley Administrativa que no la obedece o que no la cumple. La tendencia de la sanción se debe encaminar a lograr frenar o, mejor aún, desaparecer las prácticas infractoras que dañan gravemente al interés colectivo.

Las sanciones administrativas, pueden ir desde las nulidades de los actos, la suspensión, la amonestación, el cese, la clausura, la revocación de las concesiones y la multa, hasta la privación de la libertad, sin que esta última pueda exceder de 36 horas o, en su caso, la sanción será pecuniaria, pero en el caso que aquélla no se pague por el infractor se permutará por arresto.

Existen varios tipos de sanciones, las cuales pueden ser, como ya los hemos señalado, preventivas, correctivas, disciplinarias, tributarias o de castigo; al respecto la Ley Federal de Procedimiento Administrativo contempla como sanciones administrativa las siguientes:

Artículo 53:

*Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución del puesto;
- V. Sanción económica e;
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

1.7.3.1. Apercibimiento y Amonestación.

Como se desprende del Artículo 53 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en sus Fracciones I y II establece al Apercibimiento privado y público, y la Amonestación privada o pública como sanciones disciplinarias por la comisión de faltas administrativas.

En efecto, el Apercibimiento y la Amonestación han sido consideradas como sanciones correctivas disciplinarias en materia de responsabilidad administrativa, que se imponen con el propósito de prevenir a los autores de las faltas de disciplina, para que se abstengan de la realización de conductas contrarias al desarrollo del procedimiento. De ahí que ambas figuras han sido utilizadas como sinónimos, aunque tienen un contenido y fin diferente.

Cabe mencionar que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, no se define el concepto, ni el contenido, ni la finalidad del apercibimiento, y tanto el Código Federal de procedimiento Civiles y el Código de procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en sus Artículos 55 y 62, respectivamente sólo la mencionan como corrección disciplinaria, sin hacer referencia a su contenido.

Por su parte, el Código Penal en su Artículo 43 dispone que:

Artículo 43:

"El apercibimiento consiste en la conminación que el juez hace a una persona, cuando ha delinquido y se teme con fundamento a esta disposición que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente".¹⁹

De lo anterior se desprenden las siguientes características:

1. Es una llamada de atención.
2. Consiste en la advertencia que la autoridad hace a quien ha incurrido en falta.
3. La finalidad es evitar la repetición de una falta para que no se vuelva a incurrir en ella.

En consecuencia, esta sanción requiere que previamente se haya comprobado la actitud indebida del sujeto, para advertirle las consecuencias que pueda generar su

insistencia en esa conducta. Asimismo, esta sanción tiene el propósito de prevenir a los autores de una falta administrativa, para el efecto de que no vuelva a incurrir en otra, toda vez que el apercibimiento es considerado como una llamada de atención.

Por lo que toca a la amonestación, en nuestra legislación procesal tampoco se define a esta figura, sólo la doctrina y el Código Penal en su Artículo 42 la define de la siguiente forma:

Artículo 42:

“La amonestación consiste: en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere. Esta manifestación se hará en público o en los privado, según parezca prudente al juez.”²⁰

Como se desprende del Artículo anterior, el fin o propósito de la amonestación es hacer conciencia en el infractor de su conducta ilícita, aunque también, como en el caso del apercibimiento, se haga la advertencia de que en caso de volverla a realizar se le considerará como reincidente, pero en la amonestación si se reincide se aplicará una sanción mayor. En ese orden de ideas, debemos comentar que se trata de dos medidas correctivas disciplinarias diferentes, toda vez que en el caso de la amonestación si se reincide se aplica una sanción mayor, en cambio en el apercibimiento no.

1.7.3.2. Suspensión.

Sobre el particular, mencionaremos que en diversos Artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se hace referencia a la suspensión como sanción por la comisión de infracciones disciplinarias, y a la suspensión temporal como medida dentro del procedimiento y teniendo la finalidad de facilitar el desarrollo del mismo, por lo que debemos diferenciar entre estas dos figuras, por su finalidad y efectos diferentes.

¹⁹ Código Penal para el Distrito Federal., Ed. Porrúa, México, 1998, pág. 18.

²⁰ Código Penal para el Distrito Federal., Op. Cit., pág. 20.

En efecto, conforme a la Fracción III del Artículo 53 y Fracción I del 56 de la Ley que se analiza, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas disciplinarias, la cual se impone al infractor por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses.

Por otra parte, la suspensión temporal que se menciona como una medida dentro del procedimiento sancionatorio, cuando a criterio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de éstas resulta la inocencia del servidor público, se le debe restituir en el goce de sus derechos, y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta, todo ello de conformidad a lo dispuesto por la Fracción IV del Artículo 64 de la Ley en la materia.

1.7.3.3. Destitución.

Por destitución se debe entender la separación del servidor público dentro de la Administración Pública Federal, por haber conculcado alguno de sus valores de legalidad, imparcialidad, honradez, lealtad y eficiencia del Artículo 113 Constitucional, y la cual debe ser declarada por la autoridad administrativa competente para ello.

Rafael de Pina expone que la destitución es la: "Separación del cargo o empleo impuesta como sanción al y titular del mismo, por autoridad competente con fundamento legal y mediante procedimiento establecido".²¹

Igualmente, tal concepto se complementa con el punto de vista del jurista Jesús Barragán, al manifestar que la destitución es: "La separación del cargo de una persona del cargo que desempeñaba".²²

²¹ DE PINA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Ed. Porrúa, México, 1992, pág. 234.

²² BARRAGÁN, José, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo III, Ed. Porrúa, México, 1990, pág. 137.

De las definiciones citadas con antelación, se desprende que la destitución es la separación del cargo de una persona, en forma de expulsión como consecuencia es un castigo, toda vez de que su conducta puede ser peligrosa a los intereses de la Administración Pública, pero sobre el particular cabe resaltar la acertada definición del maestro Rafael de Pina, en el sentido de que antes de aplicar esta sanción disciplinaria, se tiene que respetar las garantías de audiencia y legalidad consagradas en los Artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República a los Servicios Públicos.

1.7.3.4. Sanción Económica.

La podemos definir como el castigo de carácter pecuniario, que se deriva por una acción u omisión por parte del servidor público, por haber cometido una falta administrativa de las contempladas por el Artículo 47 de la ley de la materia.

El fundamento para la aplicación de la sanción en comento, lo encontramos ubicado en los Artículos 113 Constitucional, 53 Fracción V, 54 Fracción VII y 55 de la Ley que se analiza; de los mismos preceptos se desprende que la aplicación de las sanciones económicas, tiene como presupuesto fundamental que con el hecho ilícito se causa un daño o perjuicio, o que se obtenga un beneficio con esa conducta, ya que los mismos artículos de referencia fijan la cantidad de dos tantos del lucro obtenido, y de los daños y perjuicios causados.

Asimismo, conforme a las diferentes fracciones del Artículo 54 de la Ley en comento, las sanciones disciplinarias se imponen tomando en cuenta las circunstancias particulares en que se cometió la infracción, y las características personales del infractor, como son: la gravedad de la responsabilidad, circunstancias socioeconómicas del servicio público, nivel jerárquico, el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de obligaciones, etcétera.

Asimismo, es de notar que las sanciones económicas adquieren el carácter de créditos fiscales, los cuales se hacen mediante el procedimiento económico-coactivo de

ejecución, ello en los términos del último párrafo del Artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

1.7.3.5. Inhabilitación Temporal.

El presente concepto se puede definir como el impedimento para ejercer un cargo, comisión o empleo en la Administración Pública Federal, por haber cometido una falta administrativa de las contempladas en las diversas fracciones del Artículo 47 de la ley de la materia.

Por su parte, para el maestro Juan Palomar de Miguel, la inhabilitación es la: "prohibición para desempeñar determinados empleos y funciones, así como ejercitar ciertos derechos".²³

El jurista Eduardo Pallares define a la figura en comento como: "La persona que no puede desempeñar un cargo o función pública o la que es incapaz de hacer o recibir alguna cosa".²⁴

Tomando en cuenta lo anterior, se desprende de las definiciones citadas con antelación, que la inhabilitación es una prohibición o impedimento cuya consecuencia es privar al individuo del cargo, comisión o empleo pero en forma temporal.

Finalmente, el fundamento para la aplicación de la sanción de referencia lo encontramos ubicado en los Artículos 113 Constitucional y 53 Fracción VI de la Ley en estudio; en el cual se establece que la inhabilitación se impone como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro, cause daños o perjuicios, y será de seis meses a tres años si el monto de aquellos no excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de tres a diez años si rebasa esa cantidad.

²³ PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario de Derecho Procesal Civil.*, Ed. Porrúa, México, 1983, pág. 719.

²⁴ PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho.*, Ed. Porrúa, México, 1990, pág. 416.

CAPÍTULO SEGUNDO

ANTECEDENTES Y EVOLUCION DEL DERECHO BUROCRATICO

2.1. Constitución de 1857.

Desde que México obtuvo su independencia ha existido la preocupación de exigir responsabilidad a los funcionarios públicos; incluso en los esfuerzos por lograrla, particularmente por uno de los padres de la Patria Mexicana, Don José María Morelos y Pavón, quien legó en los llamados "Sentimientos de la Nación", la idea fundamental de que todos los actos del Estado debían subordinarse al *imperium* de la Ley. Su ejemplo mismo, al convocar al Primer Congreso Constituyente y al expedir la primera Constitución en Apatzingán en octubre de 1814, y al ser guardián de los integrantes de tal congreso, ponen de manifiesto la preocupación de ser regidos por leyes y no por actos arbitrarios; esas ideas significan que los servidores públicos deben ser siervos de la Ley.

Sin embargo, no nos remontaremos al análisis de los diferentes textos constitucionales anteriores a la de 1857, ya que el recuento histórico no es objeto principal de este trabajo. Basta dejar constancia de que incluso los legisladores del Estado Mexicano como Morelos, ya tenían la preocupación de que los actos de los funcionarios y empleados públicos deben estar regidos por las leyes.

La Constitución de 1857 se significa "en el más importante antecedente de los Artículos 108 y siguientes de la Constitución de 1917. Los artículos contenidos en el Título Cuarto denominado "De la responsabilidad de los funcionarios públicos"²⁵, es la primera en dedicar ese Título referido, exclusivamente para regular la responsabilidad de los funcionarios públicos; además, de ellos se derivaron las primeras leyes sobre responsabilidad de tales funcionarios, y por ello todas estas disposiciones jurídicas han influido en forma preponderante, como lo afirma el autor citado, en la Constitución de 1917 y en las leyes reglamentarias que se han dictado sobre esa materia en los últimos años.

El constituyente de 1857 suscitó interés, polémica, y de ello el análisis profundo del proyecto del Artículo 105, que después se convertiría en el 103, mismo que fue discutido y retirado en varias sesiones, en la que intervinieron en su elaboración y redacción, según narra José María Mata, quien prestó suma importancia a la fiscalización de los altos

funcionarios públicos, al proponer que se sometiera a juicio público al Presidente de la República, que aunque ya se había contemplado en anteriores Constituciones, era muy difícil de llevarse a cabo.

Argumentaba el mencionado José María Mata que "de no hacer realidad la responsabilidad del funcionario, llevaría aparejada una confusión entre principios y sistemas democráticos y monárquicos: La inviolabilidad real en que se funda, en que el rey reina pero no gobierna, no puede aplicarse al Presidente, pues el Presidente no reina sino que gobierna y dicta los actos todos de la administración. Por lo tanto, debe de ser responsable de todas las faltas en que incurra el Gobierno".²⁵

La responsabilidad del Presidente quedó establecida en el Artículo 103 de la Constitución de 1857, en el que se precisa que durante el ejercicio de su encargo, sólo podría ser acusado por el delito de traición a la Patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Como se observa de la redacción del artículo referido, el cual a la letra se transcribe:

Artículo 103.

"Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios de Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo.

Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracciones de la Constitución y leyes federales.

Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y los delitos graves del orden común."

El Diputado José María Mata, alegaba que el procedimiento para fincar responsabilidad al Presidente de la República, sería el juicio político el cual tendría como última finalidad, la de retirarle la confianza, agotando un requisito de procedibilidad, para que fuera retirado del

²⁵ CÁRDENAS, Raúl F. *La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Antecedentes y Leyes Vigentes de México.*, Ed. Pomúa, México, 1982, pág. 27.

²⁶ *Ibidem.*, pág. 52.

cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. Por lo tanto, la única pena que debía de aplicarse en el juicio político era la de destitución, es decir, el derecho del pueblo para alejar del poder a los ciudadanos que no merezcan su confianza.

Se enumeraba en el Artículo 103 de la Constitución de 1857, que deberán ser como responsables por delitos comunes que cometieron durante el tiempo de su encargo o en el ejercicio de ese encargo: Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, los Gobernadores de los Estados y también el Presidente de la República, como comentamos anteriormente.

En el siguiente Artículo, es decir en el 104 se establecía que en el caso de los delitos comunes, el Congreso erigido en jurado se pronunciaría a mayoría absoluta sobre la procedencia o no en contra del funcionario, o sea, era necesario obtener la licencia del Congreso para su separación; luego de esto debería conocer los tribunales comunes. También tratándose de estos altos funcionarios, que señalaba el Artículo 103, acusados por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de su encargo, se hacían merecedores del juicio político, que después denominó delito oficial, el Artículo 105.

Después de una serie de discusiones en el Congreso, sobre el juicio político, a partir de los últimos días del mes de octubre de 1856, se presentó el proyecto de que debía de constituirse por un tribunal integrado por un representante de cada entidad federativa, después se cambió por uno en el que se proponía que se constituyera por doce diputados. Finalmente se aprobó que fuera la Cámara de Diputados la que decidiera sobre la acusación, y la Suprema Corte debería de aplicar la pena que la Ley designara de conformidad en el Artículo 105, que además indicaba el procedimiento de la intervención de esos dos poderes de la Federación. En el Artículo 107 se ordenaba que sólo fuera exigible durante el período en que el funcionario ejerciera, y un año después.

El contenido del Artículo 108 era categórico respecto de la responsabilidad de los funcionarios públicos, al establecer que en las demandas de orden civil no existía fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

La disposición citada hace referencia al fuero, apenas transcurrido dos años de la supresión de los mismos, por el Presidente Benito Juárez a finales de 1855, salvo el de guerra y el constitucional. Según se deduce de los artículos referidos, los funcionarios gozaban de fuero, ya fueran responsables de delitos comunes o de oficiales, ésto significaba que no se podía proceder contra el presunto culpable, sin previa declaración del Congreso, tratándose de delitos comunes o de delitos oficiales. Benito Juárez, en la Ley de 23 de noviembre de 1855, que lleva su nombre, suprimió los fueros existentes, salvo el constitucional, el militar y de imprenta.

Para comprender el entorno que vivió el país con la expedición de la Ley Suprema de 1857, que afectó principalmente al clero, es necesario someramente recordar la guerra civil conocida como la Guerra de Reforma o de tres años, iniciada en noviembre de 1857 y que culminó en 1861, cuando Juárez representando la legalidad venció primero a Félix Zuloaga y después a Miguel Miramón.

Luego continuaría desafortunadamente la intervención Francesa. En 1864 Maximiliano de Habsburgo asumió el poder que le ofrecieron los Conservadores. Las fuerzas liberales en 1867 derrotaron al gobierno imperial, y el Presidente Juárez al frente del Ejecutivo restauró la República, con base en la Carta Magna de 1857.

2.2. Constitución de 1917.

La Constitución de 1917 no modificó sustancialmente lo dispuesto por la de 1857, en lo que se refiere a responsabilidad de los funcionarios públicos. El Artículo 108 tiene su antecedente en su similar 103 Constitucional de 1857, que a la letra señala:

Artículo 103:

"Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por Leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

- II. Por Leyes o actos de la autoridad federal que vulneren la soberanía de los Estados y;
- III. Por Leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal."

Dentro de las novedades, el Artículo 108 agregó como sujeto de responsabilidades al Procurador General de la República. A los gobernadores y diputados locales que no estaban referidos en la Constitución de 1857, con el carácter de auxiliares de la Federación, esto les daba la connotación de que así también podían incurrir en responsabilidad de carácter federal, por violaciones a la Constitución y Leyes Federales

En la sesión ordinaria efectuada el 21 de enero de 1917, se presentó el proyecto del Artículo 108 de la Constitución del 17.

En el dictamen correspondiente al proyecto de los Artículos 108 al 114, se expresaba que deberá establecerse en primer lugar la responsabilidad de los funcionarios, después el procedimiento para juzgarlos, y en tercer lugar la penalidad.

La Exposición de Motivos, en cuanto al procedimiento indicaba que éste era diferente en cuanto al tratamiento de los delitos del orden común o delitos oficiales; la Ley establecía el principio, igualdad en los delitos del orden común y que los funcionarios presuntamente culpables deberían ser sometidos a los jueces del orden común, como sucedía con todo ciudadano común; sin embargo, como los funcionarios podían ser objeto de ataques injustificados por sus enemigos y que ésto pudiera afectar la administración de la cual ellos formaban parte, se estableció que para quedar un funcionario a disposición de un juez común debería hacer la declaración conducente la Cámara de Diputados.

Los delitos oficiales, por ser de naturaleza diversa, no eran juzgados por los Tribunales del orden común, por la competencia debidamente establecida para estos juzgadores, y se ordenaba que deberían ser juzgados por el Senado, previa acusación de la Cámara de Diputados; la primera dictaría sentencia una vez agotados los trámites ordinarios, similar a un proceso judicial, consistente en oír al acusado y desahogar y practicar las diligencias necesarias.

En la exposición se especificaba que para los funcionarios y empleados públicos que no tuvieran una jerarquía especial, como no fueron elegidos por sufragio universal, cualquiera que fuera el delito en que incurrieron, deberán de ser juzgados por el jurado popular.

En la sesión del 21 de enero de 1917, al discutirse el Artículo 108, presentado por la Comisión de la Asamblea, se suscitó la intervención del diputado Céspedes, que pidió la razón que tuvo esa Comisión para deslindar de responsabilidad al Presidente de la República, por violación a la Constitución del País.

Por su parte, el General Jara argumentó sobre este aspecto, que de considerarse procedente la responsabilidad del Presidente, debería de ser juzgado por los otros Poderes, lo cual provocaría un conflicto. Ante tal respuesta, el diputado Céspedes hizo referencia a que en la Constitución de 1857, se reconocía que el Presidente podía ser responsable por violación expresa a la Constitución; al intervenir en el debate el diputado Lizardi, sostuvo que el Presidente no podía violar la Constitución, ya que todos sus actos necesariamente deberán ser refrendados por las Secretarías de Estado, que serían las responsables de los actos indebidos que se cometieran, y que no podría exigir responsabilidad al Presidente, en aquellos en que hubiera intervenido o incurrido, cuando ya hubiera dejado de tener tal cargo. Después de escuchar otras opiniones al respecto, el proyecto fue aprobado por 101 votos, manifestando 51 votos en contra.

Como se ha manifestado, la Constitución de 1917 repitió en buena parte lo dispuesto por la de 1857, y así tenemos el artículo 108 que en su contenido siguió lo que establecía el Artículo 103 de la Constitución de 1857, en cuanto a la responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación para los delitos comunes, que cometieran durante el desempeño de su función, y por los delitos faltas u omisiones en el ejercicio de sus cargos.

Por lo que respecta a los delitos oficiales, la Constitución de 1917 los reguló en el sentido de que no podían ser juzgados por los Tribunales del orden común, en razón de que eran de otra naturaleza, y que los debería de conocer el Senado de la República; previa acusación que hiciera la Cámara de Diputados, se dictaría resolución una vez agotado el procedimiento ordinario en todo tipo de juicio, como es cumplir con la garantía de audiencia,

y desde luego practicar las diligencias judiciales conducentes para llegar finalmente a la resolución para fincar la responsabilidad.

Asimismo, se dispuso que en estos juicios interviniera un jurado popular, que seguramente en el procedimiento del Constituyente del 17, consideró que estos serían severos juzgadores de los funcionarios corruptos, grave error que registra la historia nacional, que no cumplieron con el propósito original, sólo sirvieron para el lucimiento de grandes oradores, que siempre influyeron en el ánimo de los miembros de esos jurados para obtener absoluciones totalmente erróneas.

Ya comentamos sobre las responsabilidades de los servidores públicos, contemplados en la Constitución de 1917, que experimentaron muy pocas modificaciones en relación con la de 1857, tal es el caso del artículo 108 al que sólo se agregó como sujeto de responsabilidad al Procurador General de la República y a los diputados de las legislaturas locales; al considerarlos a éstos últimos como tales, lo serían por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales.

Otro nuevo agregado lo constituyó la integración del Quórum, que se estableció ante la mayoría absoluta de votos del número total de miembros de la Cámara de Diputados, con la diferencia del que fijaba en la Constitución de 1857, que era necesaria la mayoría absoluta de los diputados presentes en la sesión.

Es conveniente hacer mención que la Constitución de 1917, crea la figura jurídica del Ministerio Público, misma que no existía en la Constitución de 1857; en ésta los jueces tenían la atribución de llevar a cabo la averiguación penal, las pesquisas y reunir toda clase de pruebas y aprehender a los presuntos responsables, además de dirigir a la policía judicial.

El Artículo 21 de la Constitución de 1917, asigna el monopolio del ejercicio de la acción penal al Ministerio Público, con lo cual se suprime la facultad que la Constitución de 1857 concedía a los jueces y en las leyes reglamentarias existentes.

El Artículo 109 Constitucional, como se deducen de su lectura, utiliza en un primer párrafo el término "declarará", lo que verifica que la resolución de la Cámara de Diputados no

tiene la naturaleza de una sentencia, es únicamente una medida que quita el impedimento para separar del cargo al funcionario, en forma provisional, para que en una segunda etapa se pueda seguir el procedimiento judicial ante el Tribunal que corresponda; el Ministerio Público previamente debe de investigar el delito y luego ejecutar la acción penal, después solicitar la orden de aprehensión que evita el tribunal jurisdiccional competente. El Artículo referido a la letra dice:

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 responsabilidad de los servidores públicos u las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.- Se impondrán mediante juicio político, las sanciones indicadas en el Artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

El fuero entendido o traducido en el sentido de privilegio, ha subsistido en la Constitución 1917; el mismo protege al alto funcionario para que no pueda ser detenido sin la previa autorización de la Cámara de Diputados.

2.3. Ley de Juárez (3 de Noviembre de 1870).

Esta Ley vino a reglamentar fundamentalmente los Artículos 1º, 2º, 4º, 6º, 7º, 8º, 9º y 105 de la Constitución Federal de 1857.

Pasadas las vicisitudes que originaron la Guerra Civil de los tres años y la intervención francesa, se restauró la República y con ello la vigencia total de la Constitución de 1857. El día 3 de noviembre de 1870 se publicó en el Diario Oficial, el Decreto del Congreso General

sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios, siendo Presidente de la Nación el licenciado Don Benito Juárez.

Si bien la Ley de 1870 tuvo una intención política, ya que el Congreso no era partidario enteramente del Presidente Juárez, era necesario reducir con las disposiciones contenidas en esa ley, la libertad de todo tipo que gozaba la Cámara de Diputados, sin el contrapeso que podía ejercer su similar, la Cámara de Senadores, que estaba suprimida en ese entonces, al incorporar los delitos políticos o delitos oficiales que refería el artículo 105 de la Constitución de 1857, la interpretación que se podía hacer de ellos, cumplió esa necesidad política.

Fue la primera Ley que se expidió en México sobre la materia, y según diferentes autores que ha estudiado el articulado de la misma, se distingue por su sencillez, buena redacción, es decir, es bastante avanzada para contemplar la regulación de la responsabilidad de los funcionarios; sin embargo, aunque abarcó diferentes problemas relacionados con la materia, algunos los omitió, como los que se desprendían del juego político partidario o con la sociedad en su conjunto.

El Artículo 105 constitucional de 1857, después de indicar el procedimiento que deberá seguir para juzgar los delitos oficiales, expresaba que "... procederá aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe", es decir, con anterioridad a noviembre de 1870, cuando no existía pena aplicable, ni definido delito alguno de carácter oficial, en ninguna ley reglamentaria de ese artículo constitucional, nos lleva a afirmar que jurídicamente no tuvo aplicación dicha disposición constitucional. Valga la aclaración que este artículo 105 fue reforzado en 1874, cuando se estableció la Cámara de Senadores, que dio origen al sistema bicameral en nuestro país.

Es conveniente analizar las diversas disposiciones de esta ley, que se reducen a únicamente once artículos, haciendo los comentarios que correspondan, ya que el contenido de la misma ha influido en las diversas leyes que se han expedido sobre la materia, hasta nuestros días, según veremos oportunamente.

En el Artículo primero de esta Ley iniciaba especificando que eran delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo federal, a la libertad de sufragar, usurpar atribuciones; violar las garantías individuales y cometer infracciones graves a la Constitución o leyes federales "en punto de gravedad".

El Artículo segundo expresaba que los funcionarios incurrían en falta oficial, cuando cometieran una infracción a la Constitución y leyes federales de poca importancia.

Incurrir en omisión por la negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones, señalaba el Artículo tercero. Cuando se tratara de gobernadores de los Estados, sólo por el que establecieran la Constitución o leyes federales.

Las sanciones con las que se deberían de castigar a los infractores por los delitos oficiales, según mandataba el Artículo 4°, eran la destitución del cargo e inhabilitación para ocupar o desempeñar alguno de la Federación, por un tiempo mínimo de cinco años y máximo de diez.

Por lo que se refiere a las faltas oficiales, el Artículo 5° disponía que la penalidad consiste en suspensión respecto del encargo, la privación de los emolumentos, y se inhabilitaba por un plazo mínimo de un año sin que excediera de cinco.

En el Artículo 6° se establecía el supuesto de la omisión en el desempeño de las funciones oficiales, del encargo y de la remuneración, y se fijaba una pena de seis meses a un año de separación e inhabilitación.

Señalaba el Artículo 7° que los funcionarios que cometieran delitos, faltas u omisiones, deberían ser juzgados por la ley; eran los indicados en el Artículo 103 Constitucional, es decir, los Diputados, los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y los Gobernadores y el propio Presidente de la República.

Según disponía el Artículo 8°, si los funcionarios a que aludía el Artículo 7°, alguno de ellos era declarado culpable por delitos, faltas u omisiones oficiales que hubieran cometido

durante el tiempo en que se desempeñaban en el cargo, quedaba libre o expedito el derecho para la nación o el de los particulares, para hacer efectiva ante los tribunales competentes la responsabilidad por daños y perjuicios, cuantificable en el aspecto pecuniario por haber la responsabilidad derivada del delito, falta u omisión.

Del Artículo 9° del Decreto legal referido, se destaca el supuesto de que se imputará tanto un delito oficial como un delito, falta u omisión oficial, primero sería sentenciado por la responsabilidad oficial y después sería puesto en disposición de un juez competente, para que ya fuera de oficio o a petición de parte, se le juzgará y se le aplicará la pena que correspondiera por el delito común.

2.4. Ley Porfirio Díaz (6 de Junio de 1896).²⁷

El Decreto de esta Ley Orgánica se denominó Responsabilidad de altos funcionarios, Ley reglamentaria de los Artículos 101 y 105 de la Constitución Federal, que comprende únicamente 64 artículos con seis capítulos. Como es natural, existen diferencias entre esta ley y la de noviembre de 1870; una de ellas es que esta ley que comentamos no hacía mención a los delitos oficiales, en razón de que el Código Penal de 1872 ya los definía en el Artículo 105.

En el primer capítulo denominado "Responsabilidad y fuero constitucional de los altos funcionarios federales", en el Artículo 1° señalaba a qué funcionarios se les puede considerar precisamente como tales: los Diputados y Senadores; los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Secretarios del Despacho. Eran responsables de los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su gestión, así como por los delitos, faltas u omisiones oficiales en que incurrieran en el ejercicio de tales cargos.

²⁷ *Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas Expedidas desde la Independencia de la República.*, ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano, Edición oficial, Tomo XI, 1870, 1871, Imprenta del Comercio de Dublán y Chávez, México, 1879, pág. 778.

El Presidente de la República, expresaba el Artículo 2°, sólo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Según el Artículo 3° los Gobernadores de los Estados podían ser considerados responsables, sólo por infracciones a la Constitución y las leyes federales.

Sólo el Congreso General, disponía el Artículo 4°, es competente en la forma y modo que prescribe la Constitución y la ley, para conocer de la responsabilidad oficial de los altos funcionarios, aún cuando esa responsabilidad se exigía una vez que haya cesado en su encargo, dentro del término de un año, según lo señalaba el Artículo 107 Constitucional del 57.

Se establecerá en el Artículo 6° que los altos funcionarios, desde el día de su elección o desde el en que fueran llamados al seno de sus respectivas cámaras, gozarán de fuero constitucional.

En el Artículo 9° se especificaba que en demanda del orden civil, no había fuero ni inmunidad para ningún funcionario público para proceder en contra de los altos funcionarios, era necesario e indispensable que el Gran Jurado declarara previamente que da lugar ha proceder contra el acusado, ordenaba el Artículo 5°.

Por lo que respecta al Capítulo Segundo, titulado "De las secciones Instructoras", cuyo articulado se componía de cuatro Artículos (del 10 al 13), disponía que en la segunda sesión ordinaria del primer periodo de vigencia de la Cámara de Diputados, la Gran Comisión de esa Cámara deberá de proponer además de las otras comisiones, la compuesta de dos grupos, uno de ella por dieciséis personas en la Cámara de Diputados y el restante de diez en la Cámara de Senadores, de los que se sacarán por suerte o sorteo, en cada una de las Cámaras, cuatro personas para que formaran las secciones instructoras del Gran Jurado. Debería ser presidente de cada sección el primer nombrado y secretario el último. Las demás personas nombradas permanecerán perteneciendo a la Gran Comisión como substitutas de los designados, y su nombramiento, como miembro de esas Comisiones, sería preferente a cualquier comisión.

"Procedimiento en los casos de delito del orden común", se titula el tercer capitulado de esta ley, que comprende del Artículo 14 al 25; dicho procedimiento, en términos generales, es el siguiente: se preveía en casos de ocurrir a la Cámara de Diputados, para que procediera en contra de un alto funcionario que gozara de fuero constitucional; el secretario de la Comisión daría cuenta de la petición formulada por un particular, por el propio interesado o por determinada autoridad, en una sesión secreta que para tal efecto se realizara; cumplido ese trámite, el presidente de la Cámara entregaría la documentación a la sección Instructora, la que elaboraría un dictamen dentro del término de quince días, prorrogable por algún día más, en caso de requerirse, con justificación en el dictamen de esta instructora se especificaría si el hecho por el que se acusaba a ese funcionario era catalogado por la ley como un delito; la existencia de la presunción de que el funcionario hubiera podido ser el autor de un delito, así también debía de contener ese dictamen la época en que se hubiera cometido ese hecho, además si había ocurrido cuando esa persona desempeñada alguna función pública que gozará de fuero constitucional.

El propio dictamen debería de terminar con propuestas, según fuera el caso sometido. Las secciones instructoras tendrían la facultad de citar al acusado para comparecer ante ellos, así como a su acusador para practicar la diligencia sobre los hechos de la acusación y para comprobar los mismos, en su caso, y si se considerara responsable se redactaría un texto en los términos siguientes: "Ha lugar a proceder contra N. N., por tal delito de que se le acusa". cuando el delito no era perseguible durante el desempeño de encargo público, la sección instructora lo indicaría en el dictamen: "No ha lugar a proceder en contra de N.N. por tal delito", si es el alto funcionario a quien se le acusó, solicitaría a la Cámara la declaración de inmunidad, está o la Comisión Permanente librarían comunicación a la autoridad correspondiente para que suspenda el juicio y respete la inmunidad; en casos de delitos comunes, las comisiones analizarían las acusaciones y relacionarían los hechos en el dictamen, que presentarían al Presidente de la Cámara de Diputados, solicitándole que debería erigirse en Gran Jurado al siguiente día, notificando al acusado y acusador; el acusado tendrá el derecho a designar uno o dos defensores; al erigirse en Gran Jurado la Cámara de desahogaría todo en proceso, desde la lectura de todo el expediente, intervención del acusador, acusado y defensores, hasta la elaboración de un dictamen y su discusión, como su votación por mayoría de votos, si se declaraba que ha lugar a proceder contra el acusado; consecuentemente quedaría separado de su cargo y vendría la

intervención de los tribunales comunes; también el Gran Jurado podría declararse incompetente o a declarar no ha lugar a proceder.

La Ley de 1896 en su capítulo cuarto lo denominó "Procedimiento del Jurado de acusación", y corresponde del Artículo 27 al 36 el cual determinaba que si la Cámara de Diputados tenía conocimiento de acusación por responsabilidad oficial, luego que la Cámara de Diputados tenga noticia de ella, mandará pasar los documentos respectivos á la sección instructora que corresponda. La sección inmediatamente procederá á instruir el proceso, practicando cuantas diligencias sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos, y sujetándose en lo conducente, a las reglas establecidas para la instrucción, en el Código vigente de Procedimientos Penales del Distrito Federal: Hará constar, describiendo minuciosamente los caracteres y circunstancias del caso, la existencia del delito y quien sea su actor. Comprobado el delito, citará inmediatamente al acusado para tomarle su declaración indagatoria, con relación al delito de que se le acusa y acerca de todos los datos y circunstancias que obraren en las primeras diligencias. Concluida la declaración indagatoria se hará saber al acusado el motivo del procedimiento y el nombre del acusador, recibíendosele cuantas ampliaciones fueren necesarias, y advirtiéndole que puede desde ese momento nombrar una o dos personas que lo defiendan. En caso de que el procesado rehusare hacer dicho nombramiento, se le nombrará defensor de los de oficio. Hecho lo que prescriben los artículos precedentes, la sección instructora abrirá un término prudente, dentro del que se recibirán las pruebas que el acusador y el acusado promuevan, y también las que la misma sección juzguen necesarias y oportunas. Luego que a juicio de la sección instructora, el proceso estuviere completo, lo pondrá a la vista, por tres días para el acusador, si lo hubiere, y por otros tantos para el acusado y sus defensores, a fin de que en la Secretaría de la Cámara tomen los datos que necesiten para preparar sus alegatos de acusación y de defensa, que presentarán dentro de los seis días siguientes.

Transcurridos los términos del Artículo anterior, háyanse presentado o no los alegatos del acusador o del acusado, la sección instructora, en vista de las constancias del proceso, producirá dictamen, y analizando en su parte expositiva, clara y metódicamente los hechos, hará las apreciaciones jurídicas conducentes a demostrar si está o no probada la existencia del delito, falta u omisión y la de su autor, haciendo mérito de las circunstancias agravantes o atenuantes que concurrieren, y por último, refiriéndose a la culpabilidad o inocencia del

funcionario acusado. Terminará la sección instructora su dictamen con las proposiciones de que hablan los artículos siguientes, según los casos.

Si las constancias del proceso fueren favorables al acusado, la proposición final del dictamen se redactaría en estos términos:

- ❖ "No culpable N.N. de tal delito, falta u omisión oficial de que se le ha acusado". Pero si de dichas constancias resultare la culpabilidad del acusado, el dictamen terminará con las siguientes proposiciones resolutivas:
- ❖ N.N. es culpable de tal delito, falta u omisión oficial." (Aquí el nombre del delito, falta u omisión).
- ❖ El delito, falta u omisión, se cometió con tal circunstancia agravante. (La que sea).

De esta manera, sobre cada circunstancias exculpante, atenuante o agravante, se hará una conclusión separada. Siempre que concurriendo con la responsabilidad oficial, apareciere la de algún delito común, la sección instructora, después de sustanciar las diligencias especiales relativas a este último, terminará su dictamen con dos proposiciones: una que corresponda al delito oficial proponiendo que es o no culpable el acusador; y la otra, referente al delito común, consultando si ha o no lugar a proceder. Terminado el dictamen que corresponda, la sección instructora lo entregará a los Secretarios de la Cámara, y recibido, el Presidente de ésta anunciará a que ella debe erigirse en Jurado de acusación al siguiente día, lo que se hará saber por la Secretaría, al acusador y al acusado, para que éstos se presenten por sí o por medio de apoderado o defensor respectivamente, a alegar lo que les conviene, según derecho.

Las secciones instructoras hacían todo lo que con relación a ellas se prescribía en este Capítulo, dentro de un mes contando desde el día en que la Cámara mandare pasarles la acusación respectiva, a no ser que encontrando alguna dificultad, propusieren a la Cámara y ésta acordare concederles mayor tiempo. El día señalado, después de aprobar el acta de la sección anterior, la Cámara de Diputados se erigirá en jurado de acusación, previa declaración del Presidente. En seguida, la Secretaría leería públicamente todo el proceso, y

al fin el dictamen presentado. A continuación, se concedería la palabra al acusador o su apoderado, en su caso, y al acusado o su defensor, o ambos, para que sucesivamente o por su orden, alegaran cuanto al derecho que cada uno represente, conveniere. El acusador podría replicar, y si lo hiciera, el acusador o su defensor podrán usar de la palabra, al último. Después, ya retirados el acusador y el acusado, se procedería a discutir y a votar, tanto en lo general como en lo particular, el dictamen propuesto. Si la declaración de la Cámara fuere absolutoria, el funcionario absuelto continuaría en el ejercicio de su encargo, si fuere condenatorio, quedaría separado inmediatamente de él, y se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a quien se remitirá también el veredicto del Jurado de acusación.

En el Quinto Capítulo denominado "Procedimiento del jurado de sentencia", comprendía del Artículo 37 al 43, y señalaba que luego que la Cámara de Senadores hubiere recibido dicho veredicto, lo mandará pasar a la sección instructora correspondiente. Esta emplazará inmediatamente al acusador, al acusado y su defensor, haciéndoles saber que dentro de tres días pueden presentar sus alegatos escritos. Pasado este término, la sección instructora formularía dictamen en vista de las apreciaciones y declaraciones hechas en el veredicto del jurado de acusación, proponiendo en aquel la pena que al funcionario delincuente corresponda. Presentando el dictamen a la Secretaría de la Cámara Federal, el Presidente anunciará que el Senado debe erigirse en Jurado de Sentencia al día siguiente, citando para la celebración del Jurado al acusador y al acusado. El día designado, leída y aprobada el acta de la sesión anterior, el Presidente de la Cámara de Senadores la declara erigida en Jurado de Sentencia, dándose en seguida lectura al veredicto del Jurado de acusación, a los alegatos presentados a la sección instructora del Senado y al dictamen de ésta.

- "N.N. es culpable de tal delito, falta u omisión oficial." (Aquí el nombre del delito, falta u omisión).
- "El delito, falta u omisión, se cometió con tal circunstancia agravante." (La que sea).
- "En la comisión del delito, falta u omisión, concurrió tal circunstancia atenuante." (La que sea).

De esta manera, sobre cada circunstancia exculpante, atenuante o agravante, se hará una conclusión separada.

Siempre que concurriendo con la responsabilidad oficial, apareciere la de algún delito común, la sección instructora, después de sustanciar las diligencias especiales relativas a este último, terminará su dictamen con dos proposiciones: una que corresponda al delito oficial proponiendo que es o no culpable el acusado; y la otra, referente la delito común consultando si ha o no lugar a proceder.

Terminando el dictamen que correspondiera, la sección instructora lo entregaría a los Secretarios de la Cámara, y recibido, el Presidente de ésta anunciaría que ella debe erigirse en Jurado de acusación al siguiente día, lo que se hará saber por la Secretaría al acusador y al acusado, para que éstos se presente por sí o por medio de apoderado o defensor respectivamente, a alegar lo que les conviniera, según derecho.

Las secciones instructoras harían todo lo que con relación a ellas se prescribe en este capítulo, dentro de un mes contado desde el día en que la Cámara mandare pasarles la acusación respectiva, a no ser que encontrando alguna dificultad, propusieren a la Cámara y ésta acordare concederles mayor tiempo.

El día señalado, después de aprobar el acta de la sección anterior, la Cámara de Diputados se erigiría en jurado de acusación, previa declaración del Presidente. En seguida, la Secretaría leería públicamente todo el proceso, y al fin el dictamen presentando. A continuación, se concedería la palabra al acusador o a su apoderado, en su caso y el acusado o a su defensor, o a ambos, para que sucesivamente o por su orden, alegaran cuanto al derecho que cada uno represente, conviniera. El acusador podría replicar, y si lo hiciere, el acusado o su defensor, podrían usar de la palabra, al último. Después, ya retirando el acusador y el acusado, se procedería a discutir y a votar, tanto en lo general como en lo particular, el dictamen propuesto.

Si la declaración de la Cámara fuere absolutoria, el funcionario absuelto continuaría en el ejercicio de su encargo, si fuere condenatorio, quedaría separado inmediatamente de él, y

se le pondría a disposición de la Cámara de Senadores, a quien se remitiría también el veredicto del Jurado de acusación.

Procedimiento del jurado de sentencia. luego que la Cámara de Senadores hubiere dicho veredicto, lo mandaría pasar a la sección instructora correspondiente. Esta emplazaría inmediatamente al acusador, el acusado y su defensor, haciéndoles saber que dentro de tres días podrían presentar sus alegatos escritos.

Pasado este término, la sección instructora formularía dictamen en vista de las apreciaciones y declaraciones hechas en el veredicto del jurado de acusación, proponiendo en aquel la pena que al funcionario delincuente corresponda.

Presentado el dictamen a la Secretaría de la Cámara Federal, el Presidente anunciaría que el Senado debe erigirse en Jurado de Sentencia, al día siguiente, citando para la celebración del Jurado al acusador y al acusado.

El día designado, leída y aprobada el acta de la sesión anterior, el presidente de la Cámara de Senadores la declararía erigida en Jurado de Sentencia, dándose en seguida lectura al veredicto de Jurado de acusación, a los alegatos presentados a la sección instructora del Senado y al dictamen de ésta.

Verificado lo anterior, se concedería sucesivamente la palabra al acusador, al acusado y a su defensor, debiendo sujetarse el Senado en este acto a lo que para caso idéntico se previene en él .

Después, retirados el acusador, el acusado y su defensor, se discutiría y votaría por mayoría absoluta, tanto en lo general como en lo particular, el dictamen de la sección instructora.

Siempre que con un delito, falta u omisión oficial, concurrese algún delito o falta del orden común, y que se haya hecho por la Cámara de Diputados la respectiva declaración de haber lugar a proceder, una vez sentenciado el reo por la responsabilidad oficial, sería puesto a disposición del Juez competente para que se le juzgue por el delito común.

Los veredictos de los Jurados de acusación y de sentencia son irrevocables. A los que fueren condenados por responsabilidades oficiales, no se les concedería la gracia de indulto.

El último Capítulo de esta Ley, llamado "Reglas Generales", contiene algunos que son importantes, entre ellos la excusa, recusación, lo referente a los exhortos, el emplazamiento de las votaciones del Gran Jurado, de las formalidades para la publicación de las declaraciones y veredictos.

2.5. Ley Lázaro Cárdenas (30 de Diciembre de 1939).

Esta Ley fue publicada el 21 de febrero de 1940, en la segunda sección del Diario Oficial, consta de una exposición de motivos, tiene III Artículos y 6 transitorios a diferencia de la Ley de 1870, que nada más contaba de 11 Artículos y la de 1896 con 64 Artículos.

En la exposición de motivos de esta Ley se afirma:

"La Constitución General de la República, expedida en el año de 1857, acogió, como era lógico y natural, el principio de la responsabilidad de los funcionarios públicos, y bajo su vigencia, fueron expedidas leyes reglamentarias de esa materia, en 3 de noviembre de 1870 y en 29 de mayo de 1896, además del Código Penal de 1870, que también contenía disposiciones varias sobre el particular".

"También la constitución Política que actualmente rige, expedida en el año de 1917, estableció la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, y previno en su artículo 111, que el Congreso de la Unión expediría, a la mayor brevedad, la Ley Reglamentaria respectiva, aclarando, en su artículo 16 transitorio, que el Congreso Constitucional, en el período ordinario de sus sesiones que

empezaría el 1º de septiembre del propio año de 1917, debería expedir la indicada Ley de Responsabilidades".

"No obstante estas prevenciones categóricas, y a pesar de que las leyes anteriores sobre la materia no podían ya aplicarse en su integridad, a partir de la expedición de la Constitución de 1917, por virtud de las nuevas modalidades que ésta introdujo, la Ley Reglamentaria de que se trata no ha sido dictada, no obstante de que han transcurrido, desde entonces, veinte años".

Como dice esta última parte, transcurrieron 20 años sin que se publicara la Ley Reglamentaria en cita, sin embargo entre 1917 y 1940 se juzgaron algunos casos de responsabilidad de funcionarios públicos, y para ello se aplicó el Código Penal de 1929 que contenía cinco capítulos de título denominado "De los delitos cometidos por funcionarios públicos"; en esos capítulos se comprendían hechos que se podían imputar a cualquier funcionario o empleado público, es decir, delitos comunes, salvo el capítulo XV que se refería a los delitos que podían ser cometidos por los altos funcionarios de la Federación.

Al publicarse el Código Penal de 1931, en sus cinco capítulos del Título X, reguló los delitos de los funcionarios públicos sin distinción de que fueran altos o no, o sea eran delitos comunes; este código no hace referencia a los delitos de altos funcionarios, y al no hacerlo no podían juzgarse a los delitos llamados oficiales; por esta razón se volvió a una situación similar a la de 1870, y se aplicó la Ley de responsabilidad de 1896, hasta que no existiera una ley reglamentaria de la constitución de 1917; por ese vacío se deduce que el presidente Cárdenas, y ante los problemas políticos de 1935, dictó una ley sobre la materia que entró en vigor el 28 de febrero de 1940, que por cierto fue muy criticada por la doctrina.

Así lo hace Raúl F. Cárdenas al indicar que "... La Ley, a la que se dio tanta publicidad en la que tanto se espero para combatir la corrupción, fue tan poco afortunada, que nada más justificado que su derogación ..."²⁸ "... nuestros legisladores de 1939 no tenían por qué copiar una Ley, ya inaplicable (se refiere a la Ley de 1896), como lo hicieron". " la Ley de

²⁸ *Ibidem.*, pág. 64.

1939 copió con pequeñas diferencias de redacción, el capítulo III en cuestión, y el artículo 34, en los mismo términos que en el artículo 24 de Ley de 1896".²⁹

Así también, se critica que esa Ley confiere a la Cámara de Diputados, facultades de investigación y decisión sobre el fuero para separar al funcionario de su encargo y luego ser juzgado en los tribunales comunes, situación que es contraria al conferido del Artículo 21 Constitucional, que concede el monopolio del ejercicio penal al Ministerio Público, lo que conforma un olvido que mandata este artículo en la constitución de 1917.

Por lo que respecta al Juicio Político, en esta Ley se cometió el error de copiar los capítulos IV y V de la Ley 1896, en contradicción con lo dispuesto por el artículo III constitucional, en la cual da competencia a la Cámara de Diputados para instruir el procedimiento en oficios políticos cuando son acusados los altos funcionarios, cuando realmente correspondería seguirlos la Cámara de Senadores.

El Título Primero que denomina disposiciones preliminares, cuenta con un sólo capítulo y doce artículos. En el artículo primero expresa que los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios, son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de los cargos que tengan encomendados.

En el Artículo 2º se conceptúa como altos funcionarios de la Federación: al Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la suprema Corte de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Autónomos (suprimidos por la reforma constitucional del 23 de septiembre de 1974), y el Procurador General de la República. También se hacía referencia a los gobernadores y diputados a las legislaturas de estado.

El Artículo 3º , coincide en su contenido con la constitución, en el sentido de que el Presidente de la República sólo podrá ser acusado durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

²⁹ *Ibidem*, pág. 68.

El Artículo 4º establece el período en el que a funcionarios y empleados, sólo se les pueda exigir responsabilidad durante su encargo y dentro de un año después.

En la disposición marcada con el número cinco se refiere a sanciones y reparación del daño.

El Artículo 6º se refiere a las demandas de orden civil, donde no hay fuero para funcionarios públicos.

En el Artículo 7º se da intervención al Ministerio Público para las averiguaciones por delitos o faltas oficiales.

En el Artículo 8º establece la denuncia popular.

La disposición contenida en el Artículo 9º, es una repetición del Artículo 5º de la Ley de 1996, que va en contra de la disposición establecida en la Constitución vigente en su Artículo 21, contrario a lo que establecía la Constitución de 1857, de que las autoridades judiciales eran las que investigaban y juzgaban al infractor, es decir, que no existía el Ministerio Público.

En el Título Segundo que esta Ley denomina como "De los delitos y faltas", oficiales en su Capítulo Primero denominado "De los altos funcionarios de la Federación de los Gobernadores de los Estados y de los Diputados de las Legislaturas Locales", que corresponde al artículo trece, enumera los delitos de los altos Funcionarios de la Federación, mismos que señala el artículo segundo de esta Ley, que coinciden con los de la Ley Juárez, y que se mencionaron en el inciso correspondiente de este trabajo, los que afirmamos que están redactados en forma muy general y abstracta.

El Artículo 11º es categórico al determinar que los altos Funcionarios de la Federación no gozan de Fuero Constitucional tratándose de delitos comunes, delitos, faltas oficiales y omisiones, y hay que destacar que a continuación esta disposición hace o remarca que estos ilícitos se den durante el desempeño de sus funciones o con motivo de algún empleo, cargo público o comisión.

En el Capítulo 11 de este Título denominado "De los delitos y faltas oficiales", de los demás Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, cuyo contenido en sus diferentes fracciones es inmenso, ya que abarca hasta la setenta y dos, se comenta por diferentes autores una inmunidad tácita, para los altos funcionarios de la Federación, porque tales delitos oficiales contenidos en el artículo dieciocho, son atribuidos en forma equivocada a los demás funcionarios no mencionados en su artículo segundo.

Por lo que se refiere al Título Tercero, tanto del Capítulo Primero al Quinto que comprende este Título, su redacción es bastante similar, y hasta se puede afirmar copiados de la Ley de 1896, que ya vimos en el inciso correspondiente al analizar la referida Ley, estos capítulos se denominan de las secciones instructoras; de procedimiento en los casos de delitos del orden común; del jurado de acusación; del jurado de sentencia y el último denominado disposiciones generales.

El capítulo Cuarto esta constituido por dos capítulos, este Título se refiere al procedimiento que debe seguirse para los delitos y faltas oficiales, de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales.

El Capítulo Primero, cuya denominación es "De la incoación del procedimiento, en su Artículo 2º que corresponde a funcionarios públicos, de funcionarios empleados que manejen valores, donde el Juez deberá dirigirse a la autoridad de quien dependa el nombramiento de ese funcionario, mediante oficio, decretando la aprehensión de ese funcionario, para que lo ponga a su disposición.

En el Artículo 73º se hace referencia al jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados públicos, al cual el juez que conozca remitirá el expediente integrado.

El Capítulo II de este Título Cuarto, que comprende los Artículos 74º, 75º Y 76º, se refieren a las disposiciones que deben de tenerse en cuenta para incoar el procedimiento a los funcionarios que estén acusados por delitos oficiales.

Por lo que respecta al Título Quinto, reglamenta todo lo referente al jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados públicos, y la forma de integrar el mismo.

El Artículo 79º ordena que este jurado se integrará con siete individuos que deberán ser : un representante de los servidores públicos; de la prensa; de las profesiones libres; un profesor; un campesino y un agricultor industrial o comerciante.

Este jurado que no sirvió absolutamente para nada, en relación a la que teóricamente originalmente se pensó en que tendría participación el pueblo, para juzgar a los funcionarios públicos, únicamente, según se afirma, sólo condenó a policías y carteros, de aquí que fue conocida como la Ley de los Carteros sin agregarle la de Policías, ya que eran los únicos empleados que consignó, y se afirma que a altos funcionarios jamás lo hizo.

La integración del jurado responsabilidades se prevé en el Capítulo Tercero de este Título, desde la forma de hacer la insaculación, el sorteo de los jurados hasta las reglas como debe actuar el mismo, que comprende del Artículo 91º y 98º.

En cuanto al Título Sexto llamado "Disposiciones complementarias", en su capítulo I se refiere a la remoción de los funcionarios judiciales, y el siguiente que es el último de esta Ley se denomina " Investigaciones del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos".

2.6. Ley López Portillo (4 de Enero de 1980).

Esta Ley fue publicada en Diario Oficial de fecha 4 de enero de 1980, bajo el siguiente rubro: "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados".

La Ley contiene noventa y dos artículos, a la vez tiene cinco Títulos y dos artículos transitorios. El Título Primero contiene dieciocho artículos en lo que se refiere al Título

Segundo denominado "Del Procedimiento Respecto de los Funcionarios que Gocen del Fuero".

El Título Tercero se denomina "Del Procedimiento en los Delitos y Faltas Oficiales de los Funcionarios y Empleados que no Gocen del Fuero".

El Título Cuarto se titula "Del Jurado Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos por Delitos y Faltas Oficiales".

Por último, el Título Cuarto se denomina "Disposiciones Complementarias". Al respecto el Lic. Raúl F. Cárdenas expresa que: "...El legislador actúo con tan escasa fortuna en la redacción de esta Ley, que podemos afirmar, sin temor que si bien la anterior tuvo indudables vicios, la vigente (la ley de 1979) no sólo los ha corregido, sino que los superó, por lo que no puede, de ninguna manera, tener plena vigencia, ya que es la negación de los ideales contenidos en su exposición de motivos..."³⁰

Esta Ley, en cierta manera, como se puede deducir de su contenido, es muy similar a la de 1940, sin embargo tuvo un error fundamental que lo convirtió en una ley de amnistía, ya que dispuso en sus únicos dos artículos transitorios, que se derogaba la anterior Ley de Responsabilidades, y tomando en cuenta de que ya se habían derogado los artículos relativos del Código Penal, aplicables a los funcionarios públicos, desde la entrada en vigor de la Ley de 1940, ésto provocó que salieran en libertad muchos procesados, como Ríos Camarena Alfredo, que en los años de 1977 fueron muy difundidos los hechos en que participó y la cobertura que le dieron los medios de información, posiblemente por la trayectoria política de esa persona en esos años.

Fundamentalmente las resoluciones que dictaron las autoridades del Poder Judicial, para decretar la libertad absoluta de los procesados, se basó en argumentación similar que a continuación se transcribe:

"México, Distrito Federal, a catorce de enero de mil novecientos ochenta. Visto el estado que guarda la presente causa, así como la certificación con que da cuenta la Secretaría, y apareciendo de

³⁰ *Ibidem.*

la misma que, con fecha treinta y uno de diciembre del año próximo pasado, el Ejecutivo Federal promulgó la nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, misma que fue publicada el día cuatro de enero del año en curso, en el Diario Oficial de la Federación y apareciendo que dicha ley, en su Transitorio Segundo, deroga la diversa de fecha treinta de diciembre de mil novecientos treinta y nueve, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de febrero de mil novecientos cuarenta, y atentos a que GUILLERMO GARCÍA MIRANDA Y RAFAEL HERNÁNDEZ GÓMEZ se les instruye la causa penal número 125/79, por el delito de Responsabilidad Oficial, previsto y sancionado por el Artículo 18, Fracción XXV y 19, Fracción VI, ambos de la anterior Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, a efecto de no violar las garantías individuales de los aludidos procesados, y toda vez que, la nueva Ley viene a quitar al hecho delictuoso por el cual se les instruye a los mismos la causa mencionada, el carácter de delito que la anterior Ley le daba, amén de que, la vigente es omisa con relación a que los delitos cometidos durante la vigencia de la referida Ley, serían sancionados conforme a las disposiciones de la misma, así como en la actual no se alude a que deba considerarse como delictuosos los hechos por los cuales están sujetos a proceso los susodichos".³¹

De conformidad con la Ley de 1980, los delitos oficiales y las faltas oficiales, reciben un tratamiento diferente, ya que dan origen a dos procedimientos diversos: Los altos funcionarios deberán de ser enjuiciados ante el Congreso, respecto a los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, deberá hacerse ante las autoridades jurisdiccionales.

Aquí también es conveniente tener en cuenta la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 constitucional, que aplicada en la relación entre el Estado Mexicano con un trabajador, y el posible conflicto de leyes que surgiría con la de responsabilidades.

Además, la Ley Burocrática divide a los trabajadores al servicio del Estado en dos grupos: de confianza y de base.

Por otra parte, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, tienen disposiciones diferentes, de acuerdo con la relación obrera patronales con sus trabajadores, principalmente regulados por la Ley Federal del Trabajo.

³¹ *ibidem*.

2.7. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (31 de Diciembre de 1982).

En el Diario Oficial de la Federación del día 28 de diciembre de 1982, se publicó el decreto mediante el cual se reformaron y adicionaron diversos artículos constitucionales del Título Cuarto; estos artículos comprendían del 108 al 114, así también el 22,73, Fracción VI base con el número 4, 74 Fracción V, 76 Fracción VII, 94,97,127,134, todos estos relacionados con los anteriores preceptos del Título Cuarto.

El Título Cuarto de la Constitución se refería a los altos funcionarios de la Federación y sus responsabilidades, así como de la inmunidad del Presidente de la República, es decir, les otorgaba el fuero constitucional y reglamentaba el procedimiento del desafuero y el juicio político de estos altos funcionarios; en el nuevo texto se suprimió el término altos funcionarios, y en lugar de fuero habla de una declaración de procedencia y regula las responsabilidades del resto de funcionarios y empleados; eliminó el concepto de institución de mala conducta de funcionarios judiciales y el Artículo 8 utiliza el término servidores públicos; enumera la lista de las personas que pueden ser consideradas como servidores públicos para efecto de responsabilidad.

El Artículo 108 constitucional define como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal, funcionarios y empleados y personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública o en el Distrito Federal. También son sujetos de responsabilidad, de acuerdo a esta disposición, los Gobernadores, Diputados, Magistrados de los tribunales de los estados, por violaciones a la constitución y a las leyes federales, y por el manejo indebido de fondos y recursos federales, y se manda en esta disposición que 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 en los Estados y en los Municipios.

El Artículo 108 Constitucional contiene un listado de las personas que se comprendían servidores públicos, similar al texto original de 1917, con la aclaración que ya

hacíamos, de que se introduce el término servidor público, y por otra parte la determinación de que las constituciones de los Estados de la República, precisarán las personas que serán servidores públicos locales para efectos de ser sujetos de responsabilidad.

La disposición constitucional del Artículo 109, otorga la competencia al Congreso de la Unión y a las Legislaturas locales, para expedir leyes en esos ámbitos sobre la responsabilidad de los servidores públicos, en la Fracción I se establece el juicio político, y en la II la responsabilidad penal; finalmente este artículo en la Fracción III señala las sanciones administrativas, y hace especial mención al enriquecimiento ilícito (ya es enriquecimiento inexplicable).

El Artículo en comento, en su última parte establece la denuncia ciudadana ante la Cámara de Diputados, de conductas de servidores públicos que incurrieran en responsabilidad.

El Artículo 110 señala que podrán ser sujetos de juicio político, las diferentes personas, enumeradas en esta disposición, así como los lineamientos que tendrán que seguirse; las sanciones de destitución o inhabilitación, según sea el cargo, y el procedimiento a seguir que debe regir en la Cámara de Diputados y de Senadores.

El procedimiento que debe de seguirse en ambas Cámaras del Congreso de la Unión para la procedencia penal, en contra de servidores públicos, está señalado en el Artículo 111 constitucional, que señala: "Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Despacho, los jefes de departamento administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal...."

Se ocupa el Artículo 12 de las situaciones particulares de los servidores públicos que se encuentran separados de sus cargos, y han vuelto a ocuparlo o han sido electos o nombrados para ocupar otro distinto.

El Artículo 13 indica que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinaran obligaciones, las sanciones que aplicarán las autoridades y el procedimiento a seguir para tal efecto.

La prescripción está regulada por el Artículo 114 Constitucional, tanto para el procedimiento político como las responsabilidades penal y administrativa.

Como indicábamos anteriormente, esta reforma constitucional fue publicada el 28 de diciembre de 1982, e inmediatamente tres días después, el día 31 de diciembre de ese propio año, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; ésto trajo aparejado también reformas, al Código Civil y Penal, así como a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esta Ley contenía noventa y cuatro artículos y cuatro transitorios, dividida en cuatro títulos. Tanto el Título Primero como el Cuarto, constan de un capítulo único. El Segundo tiene cuatro capítulos y el Tercero contiene dos. Comprende disposiciones generales; procedimiento ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia, sujetos, causas de juicio político y sanciones; procedimiento en el juicio político responsabilidades administrativas, sujetos y obligaciones del servidor público, sanciones administrativas y procedimientos para su aplicación, y el registro patrimonial de los servidores públicos.

2.8. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 24 de diciembre de 1996.

La Ley De Responsabilidades de los Servidores Públicos tuvo una modificación en diciembre de 1996.

El Artículo 48, de este ordenamiento, fue reformado por el artículo 3º del Decreto del 18 de diciembre de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 del mismo mes y año, el cual entró en vigor el 1º de enero de 1997 para quedar como sigue:

Artículo 48:

Para los efectos de esta Ley se entenderá por Secretaría a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Aún y cuando esta reforma se hace hasta el año de 1997, fue procedente su realización, puesto que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación había cambiado su denominación por Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, desde el cambio de administración, es decir, desde el 1º de diciembre de 1994.

El Artículo 60 fue reformado por el artículo 3º de acuerdo al Decreto del 18 de diciembre de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 del mismo mes y año, el cual entró en vigor el 1º de enero de 1997 para quedar como sigue:

Artículo 60:

La Contraloría Interna de cada Dependencia o Entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias.

Esta reforma fue muy adecuada, pues establece con una redacción sencilla, y por lo mismo claramente entendible, que las Contralorías Internas de las Dependencias o Entidades, son competentes para imponer sanciones disciplinarias, sin hacer alguna distinción de competencia, inclusive usa la palabra adecuada de "imponer sanciones disciplinarias", como pueden ser cualquiera de las establecidas en el Artículo 53 de la ley en la materia. Lo anterior, sin duda, fortalece el funcionamiento jurídico de las diversas Contralorías Internas y, a la vez, los obliga a instruir mejor los procedimientos administrativos disciplinarios, y como consecuencia a elaborar mejor las resoluciones administrativas en las que impongan sanciones, ya que con las reformas legales que se comentan, tienen la facultad de imponer todo tipo de sanciones administrativas, incluso las económicas.

Es procedente ampliar el comentario para hacer notar la importancia del Decreto de 18 de diciembre de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 del mismo mes y año, el cual, de acuerdo con su artículo primero transitorio, entró en vigor el 1º de enero de 1997, ya que con el mismo se logra, entre otras cosas, una verdadera desconcentración de funciones para los Órganos de Control Interno de las Dependencia y Entidades, y por otra parte un verdadero control administrativo por parte de la Secretaría de

Contraloría y Desarrollo Administrativo, pues a partir de que entró en vigor dicho Decreto, los Contralores y los Directores de Auditoría, de Quejas y de Responsabilidades, dependen jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Dentro de las funciones que se desconcentran a los Órganos de Control Interno, se encuentra la competencia para que realicen la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los diversos Tribunales Federales.

El Decreto multireferido reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de las Entidades Paraestatales, y por supuesto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Se reformó la fracción XII del Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para darle la facultad al titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para designar y remover a los titulares de los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, y de la Procuraduría General de la República, así como a los titulares de las áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades de dichos Órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la densa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa, y ante los Tribunales Federales representando al titular de dicha Secretaría.

También se reformó mediante el Decreto que se comenta, el primer párrafo y la fracción primera del Artículo 62 de la Ley Federal para las Entidades Paraestatales, para sujetarlos, en cuanto a sus funciones a los lineamientos que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, pero con dependencia estructural de la Entidad Paraestatal, pues en su artículo 62 establece que:

Artículo 62:

Los Órganos de Control Interno serán parte integrante de la estructura de las Entidades Paraestatales. Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la Entidad, desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de la cual dependerán los titulares de

dichos Órganos y de sus áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades, de acuerdo con las bases siguientes:

I. Recibirán quejas, investigarán y, en su caso por conducto del Titular del Órgano de Control Interno o del Área de Responsabilidades, determinarán la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la Entidad e impondrán las sanciones aplicables en los términos previstos en la Ley de la materia, así como dictarán las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos de la Entidad, respecto de la imposición de sanciones administrativas.

Dichos Órganos realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los Tribunales Federales, representando al titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Por otra parte, como ya se ha comentado, también fue reformado el Artículo 48 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con la finalidad de corregir el nombre de la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, toda vez que anteriormente se denominaba Secretaría de la Contraloría General de la Federación; sin embargo, no obstante lo anterior no se corrigieron los demás artículos de la Ley en que se hace referencia a la anterior Secretaría.

De igual manera se reformó la fracción VI del artículo 56, a fin de otorgarles facultades a los Órganos de Control Interno de las Dependencias y Entidades, para aplicar sanciones económicas sin hacer ninguna distinción sobre el monto de las mismas, por lo que con dicha reforma, los Órganos de Control interno pueden imponer sanciones económicas sin importar su monto.

El Artículo 57 también fue reformado con el Decreto en comento, a fin de modificar su redacción y, de esta manera establecer claramente las facultades de las Contralorías Internas de las Dependencias o Entidades, para determinar si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, así como para aplicar las sanciones disciplinarias correspondientes.

En este tenor, se puede observar que mediante el Decreto a que se hace referencia, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a la vez que desconcentra las funciones jurídicas hacia los Órganos de Control Interno de las diversas Entidades o Dependencias, también ejerce un control administrativo y presupuestal directo y total, con que se fortalecen, ya que tienen competencia para instruir los procedimientos administrativos disciplinarios, determinar si existe responsabilidad administrativa o no, e imponer cualquier tipo de sanciones disciplinarias, e inclusive la sanción económica sin limitación de monto.

Hemos hecho hasta aquí un análisis somero de los antecedentes y evolución del Derecho Burocrático en México, por lo que en el siguiente capítulo se abundará más propiamente lo que se refiere al cese justificado de los trabajadores al servicio del Estado, motivo de investigación de la presente tesis.

CAPÍTULO TERCERO

EL DESPIDO JUSTIFICADO

Definición de Despido Justificado.

El acto universal de la voluntad, por conducto del cual el patrón pone fin a la relación de trabajo, tiene distintas denominaciones, tales como rescisión, resolución, resolución unilateral, revocación, ruptura unilateral, disolución unilateral desistimiento, cese, despido, entre otros.

Para Rafael de Pina, en su Diccionario de Derecho, señala que el Despido Justificado es "el procedimiento dirigido a hacer ineficaz un contrato válidamente celebrado, obligatorio en condiciones normales, a causa de accidentes extraños susceptibles de ocasionar un perjuicio económico a alguno de los contratantes o a sus acreedores"²⁶.

El Dr. Miguel Borrell Navarro afirma que son tres figuras distintas la rescisión, la terminación y la suspensión de las relaciones laborales. Este autor comenta que "rescisión" es el único término que emplea la Ley Federal del Trabajo, para referirse tanto a aquello de lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción XXII del apartado "A" del Artículo 123, habla con la denominación de "despido", cuando es el patrón quien pone fin a la relación laboral, como a lo que la Carta Magna hace alusión al hablar de "retiro", cuando el trabajador termina la mencionada relación. En opinión del autor, es más adecuado utilizar el término "rescisión", por ser la palabra que utiliza la Ley Federal del Trabajo, reguladora de la materia laboral, y por la misma razón, estamos de acuerdo con el autor.²⁷

No obstante, consideramos que debería de haber una coordinación de términos entre la Constitución y la ley Laboral, de preferencia empleando los términos manejados por la primera, ya que facilitaría mucho entender al oír o leer la palabra "despido", que fue el patrón el autor de la voluntad unilateral, y por ende, quien actuó para terminar la relación laboral; de la misma manera que debemos entender, al hablar de "retiro", que fue el trabajador el autor de dicha voluntad, quien actuó para finalizar la relación de trabajo.

²⁶ Citado por el Dr. BORRELL NAVARRO, Miguel. *Análisis Práctico y Jurisprudencia del Derecho Mexicano del Trabajo*, 5ª Edición, Ed. Sista, México, 1996, pág. 329.

²⁷ *Ibidem.*, pág. 331.

Ahora bien, algunas de las definiciones más importantes de despido son la siguientes:²⁸ El Profesor Guillermo Cabanellas afirma que: "se entiende una declaración de voluntad unilateral, por la cual el patrón expresa y concreta su propósito de extinguir el vínculo jurídico que lo une al trabajador a su servicio". Por su parte, el laborista Manuel Alonso García dice que: "es el acto universal de la voluntad del empresario por virtud del cual éste decide poner fin a la relación de trabajo".

Asimismo, el Laborista Ramírez Fonseca afirma que: "llamamos despido a la ruptura del contrato, fundada o no en causa justa, por voluntad unilateral del empresario". Además, el Dr. Néstor de Buen dice que el despido es: "... un acto unilateral en virtud del cual el patrón da por terminada la relación laboral invocando una causa grave de incumplimiento imputable al trabajador".

Por último, Ramón Muñoz afirma que: "el despido justificado es la causa que da fin a la relación de trabajo por motivos imputables al trabajador; que el retiro es la causa que da fin a la relación de trabajo por motivos imputables al patrón, y que la terminación es la causa que da fin a la relación de trabajo por causas diferentes al despido y al retiro"²⁹.

Desde nuestro personal punto de vista, nosotros consideramos que es necesario, en todas estas definiciones de despido, agregar el calificativo de "justificado", para el caso de que realmente sea por causas imputables al trabajador.

Ahora bien, aún cuando dentro de nuestro régimen normativo laboral se contemplan relaciones individuales y colectivas de trabajo, la rescisión sólo se aplica a las primeras, ya que no está señalada disposición legal alguna aplicable a la rescisión de una relación colectiva de trabajo, como se presenta con respecto al contrato individual de trabajo.

La rescisión de la relación de trabajo presenta determinadas características como son:

²⁸ RUIZ BERZUNZA, Carlos Antonio. *Circunstancias Excluyentes de Responsabilidad de los Trabajadores en el Despido*. Ed. Trillas, México, 1995, pág. 120.

²⁹ MUÑOZ RAMÓN, Roberto. *Derecho del Trabajo*. Tomo II, Ed. Porrúa, México, 1983, pág. 315.

1. **Es un acto unilateral** porque es la determinación llevada a cabo por uno de los sujetos de la relación laboral, consistente en la manifestación de la voluntad de dar por terminada la relación laboral. Dicha manifestación de la voluntad puede presentarse en forma expresa o tácita, entendiéndose por la primera cuando se manifiesta verbalmente, por escrito o por signos inequívocos, la segunda resulta de hechos o actos que lo presupongan o autoricen a presumirlo, según nos lo indica el Artículo 1803 de nuestro Código Civil vigente.
2. **Es un acto potestativo.** En el caso de presentarse una causa de rescisión de la relación laboral, debido a que una de las partes que intervienen en la mencionada relación incumpla con sus obligaciones laborales, la contraparte afectada puede ejercitar o no el derecho que tiene de exigir el cumplimiento de dicha obligación, o escoger la rescisión del contrato.
3. En el caso del despido, cuyo **acto es formal**, se debe dar aviso al trabajador por escrito, señalando la causa o las causas de la rescisión, así como de la fecha en que se concretó o concretaron dicha causa o causas, conforme a lo establecido en los últimos párrafos del Artículo 47 de la Ley laboral, de lo que se desprende que es una obligación a cargo del patrón.

Retomando lo comentado hasta aquí, sobre el despido justificado, nosotros consideramos que lo correcto es utilizar los conceptos "despido" y "retiro", como se emplean en la fracción XXII del apartado "A" del Artículo 123 constitucional.

Al respecto, el jurista Roberto Muñoz hace una clara distinción entre despido justificado y retiro, indicando que el primero se presentará por causas imputables al trabajador, en tanto que el segundo se dará al ser responsable el patrón.

En virtud de lo anterior, diremos que el término "rescisión" no es el idóneo, porque no hace una distinción cuando la causa de disolución es imputable al trabajador o al patrón, es un concepto que se utiliza para cualquiera de ambas situaciones indistintamente por la Ley.

3.2. Naturaleza Jurídica del Despido Justificado.

Para el Dr. Néstor de Buen, "el despido justificado es catalogado por la Ley como una forma de rescisión. Es un acto unilateral en virtud del cual el patrón da por terminada la relación laboral invocando una causa grave de incumplimiento imputable al trabajador"³⁰.

Desde otra perspectiva, el acto unilateral de manifestación de la voluntad del patrón por conducto del despido, no forzosamente produce la ruptura del contrato o relación laboral.

"Si el despido es justificado, puede ser que el trabajador lo admita o no; si lo admite queda roto el vínculo. Si no lo admite y opta por la reinstalación con fundamento en el Artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, por estar en trámite el asunto (juicio), la ruptura legal se consumará hasta que cause ejecutoria el laudo que absuelva al patrón de la pretensión del trabajador.

Ahora bien, si el despido es injustificado, la ruptura se presenta si el trabajador lo acepta con o sin indemnización, o si el patrón opta por el pago de la indemnización; si el trabajador opta por demandar la reinstalación, la ruptura quedará igualmente sujeta al laudo que se dicte por la Autoridad del Trabajo"³¹.

En el momento que la autoridad laboral confirme la justificación del despido, la relación laboral se extinguiría. "En caso de ser considerado injustificado, la relación laboral no se dará por terminada, y por lo tanto procederá la reinstalación del trabajador si éste ejerció la acción de cumplimiento de contrato; y, si por el contrario, ejerció la acción de indemnización, la relación se dará por terminada con el pago de la indemnización y demás prestaciones laborales solicitadas y pagadas"³².

Puede decirse que la rescisión llevada a cabo por el patrón, no termina por sí sola con la relación laboral. En todo caso estará sujeta a la confirmación de su validez que hagan los Tribunales del Trabajo. Por ésto, no debe confundirse el derecho de dar por terminada la relación mediante el despido, con la terminación misma. "Se presenta una condicionante procesal, pues entre el despido patronal y su confirmación existe un lapso de suspensión de

³⁰ DE BUEN LOZANO, Néstor. *Derecho del Trabajo*., Tomo II, 9ª Edición, Ed. Porrúa, México, 1992, pág. 88.

³¹ RAMÍREZ FONSECA, Francisco. *El Despido*., 9ª Edición, Ed. Pac, México, 1989, pág. 45.

³² DÁVALOS MORALES, José. *Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo*; Ed. Porrúa, México, 1991., pág. 146.

la relación laboral. Si el Tribunal de Trabajo confirma el despido justificado, éste será por lo tanto válido, y por el contrario, si lo declara como injustificado todos los derechos del trabajador se actualizarán por no ser válido el despido³³.

Por regla general, en cualquier contrato de tipo civil, el incumplimiento de las obligaciones contraídas por las partes del mismo, da derecho a la otra a rescindirlo. En este sentido el contrato de trabajo pudiera parecerse a un contrato civil, ya que la Ley Federal del Trabajo otorga el derecho de rescindirlo tanto al patrón como al trabajador, como se puede apreciar en los Artículos 46, 47 y 51 de la Ley Laboral vigente.

Asimismo, debemos señalar que en los contratos civiles, la rescisión normalmente se hace valer ante el juez, y hasta que se dicta sentencia favorable opera ésta. No así en materia del trabajo, ya que en ésta, "la rescisión laboral opera de inmediato, debido a que el patrón separa al trabajador de la empresa, y en ese caso queda expuesto a las responsabilidades de un despido injustificado, si es que el trabajador lo demanda y obtiene fallo favorable por parte del Tribunal del Trabajo"³⁴.

Podemos afirmar sobre la naturaleza jurídica del despido justificado, que se ha considerado como la forma de dar por concluida la relación laboral entre patrón y trabajador, por causas imputables al último.

El despido justificado no opera de pleno derecho, para dar por disuelta legalmente la relación de trabajo, sino que ésta continuará y se consolidará al momento que sea declarado por la Junta de Conciliación y Arbitraje como justificado, es decir, sin que exista responsabilidad del patrón.

3.3. Causas del Despido Justificado.

En las relaciones de trabajo se pueden presentar diariamente acciones u omisiones de los trabajadores, que tienen como resultado un incumplimiento grave de sus obligaciones,

³³ DE BUEN LOZANO, Néstor. *Op.cit.*, pág. 86.

y no es posible continuar con la relación laboral, por lo tanto aquéllas se sancionan con el despido justificado.

Podemos decir que la naturaleza jurídica del despido justificado, se ha considerado como la forma de dar por terminada la relación laboral entre patrón y trabajador.

En el Artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, se señala una serie de causas de despido justificado en sus primeras catorce fracciones, y en la fracción XV del mismo precepto, se abre la posibilidad para causales distintas a las señaladas, las cuales han de ser análogas y de igual forma graves.

Las causas del despido justificado tienen ciertas características, como lo señala el laborista Roberto Muñoz, a las cuales atribuye los siguientes rasgos:³⁵

- a) Se trata de acciones u omisiones que implican un incumplimiento de una obligación de la relación de trabajo.
- b) Conforme a lo descrito por el Artículo 47, fracción XV, el incumplimiento por acción u omisión debe ser grave.
- c) El incumplimiento grave de las obligaciones para que sea constitutivo de una causal de despido justificado requiere que el trabajador, autor de la acción u omisión, pueda comportarse, en el caso concreto, conforme a su deber.

Para que se produzca una causal de despido justificado, es indispensable que se manifieste un acto u omisión, que contenga un incumplimiento grave de las obligaciones, y que haya sido consecuencia de ese hacer o no hacer del trabajador, que pudo comportarse de acuerdo a su deber.

Las causas de despido justificado están clasificadas de la siguiente forma: las que están expresamente señaladas en la Ley. Se dividen a su vez en:

³⁴ GUERRERO, Euquerio. *Manual de Derecho del Trabajo*, 17ª Edición, Ed. Porrúa, México, 1980, pág. 273.

a) Causas generales, que se aplican a todos los trabajadores;

b) Causas específicas para cada uno de los trabajos especiales contemplados en la Ley,
y

c) Las análogas que considere la Junta de Conciliación y Arbitraje calificándolas como graves.

El sistema legal en materia de trabajo es rígido, contrario al de la materia civil, que admite la autonomía de la voluntad, ya que el primero sólo admite las causas expresamente previstas y reconocidas por la Ley, por lo que las causas que llegaren a ser señaladas como nuevas por lo trabajadores y patrones, distintas a las señaladas en la Ley, no tendrán efecto alguno. Asimismo, en materia laboral "se permite cierta flexibilidad, ya que los hechos constitutivos de las causas expresas deben ser analizados por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, y determinar si realmente son constitutivos de las causas señaladas en la Ley. Por otro lado, las Juntas están reconocidas para conocer causas análogas a las descritas en la Ley Federal del Trabajo"³⁶.

En relación a esto último, Euquerio Guerrero señala que: "este sistema parece perfectamente justificado, pues el Legislador no puede prever todos los diferentes actos que el trabajador pueda realizar en la negociación y que ocasionan trastornos, tan serios como los que fueron objeto de consideración especial, en las demás fracciones del citado artículo"³⁷.

Entre las causas de despido justificado señaladas en el Artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, encontramos las siguientes, mismas que serán analizadas en los siguientes apartados:³⁸

Artículo 47. Son causas de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón:

³⁶ DÁVALOS MORALES, José. *Op. cit.*, pág. 148.

³⁶ CUEVA, Mario de la. *Derecho del Trabajo*, Décima Edición, Tomo I, Ed. Porrúa, México, 1988, pág. 242.

³⁷ GUERRERO, Euquerio. *Op. cit.*, pág. 274.

³⁸ LEY FEDERAL DEL TRABAJO. *Artículo 47.*, Ed. Porrúa, México, 2004.

I. Engañarlo el trabajador o en su caso, el sindicato que lo hubiese propuesto o recomendado con certificados falsos o referencias en los que se atribuyan al trabajador capacidad, aptitudes o facultades de que carezca. Esta causa de rescisión dejar de tener efecto después de treinta días de prestar sus servicios el trabajador;

II. Incurrir el trabajador, durante sus labores, en faltas de probidad u honradez, en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos en contra del patrón, sus familiares o del personal directivo o administrativo de la empresa o establecimiento, salvo que medie provocación o que obre en defensa propia;

III. Cometer el trabajador contra alguno de sus compañeros, cualquiera de los actos enumerados en la fracción anterior, si como consecuencia de ellos se altera la disciplina del lugar en que se desempeñe el trabajo;

IV. Cometer el trabajador, fuera del servicio, contra el patrón, sus familiares o personal directivo o administrativo, alguno de los actos a que se refiere la fracción II, si son de tal manera graves que hagan imposible el cumplimiento de la relación de trabajo;

V. Ocasionar el trabajador, intencionalmente, perjuicios materiales durante el desempeño de las labores o con motivo de ellas, en los edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo;

VI. Ocasionar el trabajador los perjuicios de que habla la fracción anterior siempre que sean graves, sin dolo, pero con negligencia tal, que ella sea la causa única del perjuicio;

VII.- Comprometer el trabajador, por su imprudencia o descuido inexcusable, la seguridad del establecimiento o de las personas que se encuentren en él;

VIII.- Cometer el trabajador actos inmorales en el establecimiento o lugar de trabajo;

IX.- Revelar el trabajador los secretos de fabricación o dar a conocer asuntos de carácter reservado, con perjuicio de la empresa;

X.- Tener el trabajador más de tres faltas de asistencia en un período de treinta días, sin permiso del patrón o sin causa justificada;

XI.- Desobedecer el trabajador al patrón o a sus representantes, sin causa justificada, siempre que se trata del trabajo contratado;

XII.- Negarse el trabajador a adoptar las medidas preventivas o a seguir los procedimientos indicados para evitar accidentes o enfermedades;

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

XIV.- La sentencia ejecutoriada que imponga al trabajador una pena de prisión, que le impida el cumplimiento de la relación de trabajo, y

XV.- Las análogas a las establecidas en las fracciones anteriores, de igual manera graves y de consecuencias semejantes en lo que al trabajo se refiere.

El patrón deberá 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 si sola bastará para considerar que el despido fue injustificado

3.3.1. Engaño.

Artículo 47

I.- Engañarlo el trabajador o en su caso, el sindicato que lo hubiese propuesto o recomendado con certificados falsos o referencias en los que se atribuyan al trabajador capacidad, aptitudes o facultades de que carezca. Esta causa de rescisión dejar de tener efecto después de treinta días de prestar sus servicios el trabajador.³⁹

En esta causal se pueden encontrar los siguientes elementos:

1.- Un engaño consiste en la conducta realizada por trabajadores o sindicatos, por medio de la cual presentan la realidad con hechos que son falsos y que inducen al patrón a un error.

2.- La alteración de la verdad se realiza con certificados o referencias falsos.

3.- El plazo de treinta días para que el patrón dé por terminada la relación laboral debido al engaño del trabajador.

Los medios utilizados para crear una idea distinta a la realidad, deben ser constancias o informes que se atribuyen como ciertos, aptitudes de las que en realidad carece el trabajador.

Las constancias e informes utilizados para engañar, deben ser tan convincentes que hagan creíble la mentira, y que lleven al patrón a realizar la contratación del trabajador.

La alteración de la verdad consiste en atribuirle al trabajador capacidad, aptitudes o facultades de las que carezca.

3.3.2. Faltas de Probidad u Honradez, Actos Violentos, Amagos, Injurias, o Malos Tratos.

Artículo 47

³⁹ *idem*

II.- Incurrir el trabajador, durante sus labores, en faltas de probidad u honradez, en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos en contra del patrón, sus familiares o del personal directivo o administrativo de la empresa o establecimiento, salvo que medie provocación o que obre en defensa propia.⁴⁰

Estimamos necesario realizar por separado el análisis de los motivos principales del despido justificado, en lo que se refiere a la falta de probidad u honradez.

Analizando la diferencia existente entre la jurisdicción penal y la jurisdicción laboral, podemos apreciar que un hecho ilícito puede ser juzgado conforme al procedimiento y la Ley Penal, y llegar a la conclusión de que la persona no es culpable, pero ese mismo hecho, conforme a las leyes y conforme al procedimiento laboral, puede constituir una falta grave que amerite una sanción.

Tomando en cuenta lo anterior, es importante no confundirse cuando la Ley señala, como en el caso en estudio, la falta de probidad u honradez como elementos de esta causal, para no pretender que se trate de un delito contra la propiedad, ya que puede ser que la falta de probidad no integre un delito propiamente, pero sí puede llegar a ser una causa de despido justificado.

"La probidad debe entenderse como la rectitud, la honrra de bien, la decencia en el obrar y la lealtad, de tal forma que una falta de probidad no necesariamente constituye un delito contra la propiedad y las personas"⁴¹.

La expresión "durante las labores", debemos interpretarla como durante la jornada de trabajo. Las faltas de probidad u honradez pueden ser realizadas en contra del patrón (persona física o moral). En la descripción de esta causal no se señala a qué familiares se refiere, por lo que aplicando por analogía la fracción II del Artículo 51, se comprende a los padres, hijos y hermanos.

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ GUERRERO, Euquerio. *Op.cit.*, pág. 277.

La falta de probidad u honradez en contra del cónyuge del patrón, no obstante no existir un vínculo familiar sino conyugal, y no estar considerada esta situación dentro de la causal, puede considerarse como grave, tomando en cuenta la fracción XV del citado Artículo, por ser un caso análogo.

En cuanto al personal administrativo o directivo del patrón, son aquellas personas que se encargan de administrar y dirigir la prestación del trabajo subordinado, y los bienes y actividades de la empresa.

A continuación estudiaremos los conceptos "actos violentos", "amagos", "injurias" y "malos tratos", como causas que motivan el despido justificado.

Por conducto de los **amagos** se atemoriza a una persona, dándole a entender por medio de palabras o de señas, que se le causará un mal en contra de su persona o sus bienes.

Las **Injurias** son las expresiones verbales dirigidas con la intención de causar humillación o de lesionar la dignidad de la persona.

En cuanto a los **actos de violencia**, éstos pueden ser físicos o morales. La violencia física es la fuerza material aplicada directamente al cuerpo de la persona, y desde nuestro personal punto de vista, también contra cualquier bien, tangible o intangible, y dentro de éstos, muebles o inmuebles de la misma.

La violencia moral es identificada con los amagos, pero ésta consiste en afectar psicológicamente a una persona con la amenaza de provocarle un daño grave.

Asimismo, debemos diferenciar entre provocador y provocado. "El provocado será la persona que en respuesta a la agresión, amague, injurie o golpee al provocador. Si el provocado es el trabajador y para repeler la agresión en contra de su persona o bienes utiliza alguno de estos medios, no habrá causal de despido, no será responsable"⁴².

⁴² MUÑOZ RAMÓN, Roberto. *Op.cit.*, pág. 326.

3.3.3. Indisciplina Laboral.

Artículo 47

III.- Cometer el trabajador contra alguno de sus compañeros, cualquiera de los actos enumerados en la fracción anterior, si como consecuencia de ellos se altera la disciplina del lugar en que se desempeñe el trabajo.⁴³

Por "compañeros de trabajo", debemos entender a todos aquellos sujetos que dentro de un mismo establecimiento prestan sus labores o servicios, sin estar subordinados los unos a los otros. De esta misma forma, puede haber diferentes tipos de compañeros, pero siempre y cuando no exista subordinación por una jerarquía entre ellos mismos.

La disciplina del lugar de trabajo es el orden, y la regularidad con que se desempeñan las labores en el establecimiento.

Es indispensable que para que esa falta de probidad o malos tratos integren una causal de despido justificado, se produzca una alteración de ese orden y regularidad.

3.3.4. Actos Fuera de Servicio.

Artículo 47

IV.- Cometer el trabajador, fuera del servicio, contra el patrón, sus familiares o personal directivo o administrativo, alguno de los actos a que se refiere la fracción II, si son de tal manera graves que hagan imposible el cumplimiento de la relación de trabajo.⁴⁴

Consiste en que el trabajador cometa faltas de probidad u honradez, actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos en contra del patrón, los familiares de éste o del personal directivo o administrativo.

⁴³ LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

⁴⁴ *Idem.*

Esta conducta por parte del trabajador para integrar esta causal de despido justificado, debe haberse realizado fuera de la jornada de trabajo, y por lo mismo, debe tener consecuencias tan graves que ya no sea posible mantener la relación laboral entre el trabajador y el patrón.

Con la expresión "hacer imposible", se quiere decir que la realización de la conducta indebida del trabajador es de tal magnitud y trascendencia, que la continuación de la relación de trabajo resulta dificultosa o inconveniente.

3.3.5. Destrucción Intencional de Objetos Relacionados con el Trabajo.

Artículo 47

V.- Ocasionar el trabajador, intencionalmente, perjuicios materiales durante el desempeño de las labores o con motivo de ellas, en los edificios, obras, maquinaria, Instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.⁴⁵

Nuestra Ley utiliza el término "perjuicios", en el sentido gramatical de daño, menoscabo o detrimento, y no en el sentido que el Artículo 2109 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para Toda la República en Materia Federal, confiere a dicho vocablo (la privación de cualquier ganancia lícita dejada de percibir como consecuencia del incumplimiento, por parte de otro sujeto, de una obligación).

Por lo anterior, ocasionar daños materiales consiste en que por medio de procedimientos químicos, físicos o mecánicos, se perjudique una cosa material o se le imposibilite para poder ser utilizada.

La intención consiste en que el trabajador deliberadamente desea causar un daño material, y éste debe producirse durante la jornada de trabajo. Los instrumentos que se afectan pueden ser bienes muebles o inmuebles.

⁴⁵ *Idem.*

3.3.6. Daños Sin Dolo.

Artículo 47

VI.- Ocasionar el trabajador los perjuicios de que habla la fracción anterior siempre que sean graves, sin dolo, pero con negligencia tal, que ella sea la causa única del perjuicio.⁴⁶

En esta causal, se presenta un hecho consistente en una acción u omisión negligente a cargo del trabajador. Esta negligencia es en sí una imprudencia, una imprevisión, un descuido.

Para que esta negligencia pueda integrar una causal de despido justificado, es indispensable que el daño producido haya sido previsible por el trabajador (de acuerdo a su capacidad personal y el puesto que desempeña), y que pudo haber sido evitado con distinto comportamiento.

Al señalar la Ley que los daños sean graves, abre la posibilidad a daños leves.

"Debe existir una relación de causalidad entre la acción u omisión negligente y el daño material grave causado, ésta se presentará cuando las acciones u omisiones imprudentes por su sola ocurrencia causen un daño grave"⁴⁷.

Nuevamente se emplea el término "perjuicio" para referirse a los daños producidos.

3.3.7. Comprometer la Seguridad del Trabajo.

Artículo 47

VII. Comprometer el trabajador, por su Imprudencia o descuido inexcusable, la seguridad del establecimiento o de las personas que se encuentren en él.⁴⁸

⁴⁶ *Idem.*

Cuando los trabajadores ponen en situación de peligro, por su imprudencia o descuido inexcusable, la seguridad del centro de trabajo o de las personas que se encuentran en él, como son compañeros de trabajo y personal administrativo, clientes, amigos y visitantes, se produce una de las causales de despido justificado que no tiene discusión.

Es claro que no se trata de una causal en la cual necesariamente debe presentarse o producirse el daño, basta con que sólo se produzca el peligro, que exista la posibilidad de realizarse, es decir, es la posibilidad de que se produzca inminentemente un mal.

3.3.8. Actos Inmorales.

Artículo 47

VIII. Cometer el trabajador actos inmorales en el establecimiento o lugar de trabajo.⁴⁷

Lo inmoral puede explicarse tomando en cuenta a la moral que es lo contrario. Lo moral, que se manifiesta por medio de las buenas costumbres, es un concepto cultural, que tiene determinado peso sobre un conjunto de personas en un determinado lugar y tiempo.

Siendo por ende, un concepto cultural, para determinarlo debe tenerse en cuenta la valorización social existentes en una época, sociedad y lugar determinados. Puede entonces decirse que los actos inmorales son los que van en contra de las buenas costumbres.

Para Roberto Muñoz, "concretamente escribir o pintar en las paredes de los centros de trabajo palabras y dibujos pornográficos, exhibir el trabajador en el área de trabajo sus partes pudendas, ejecutar lubricidades públicamente en el área de trabajo"⁴⁸, son sólo algunos ejemplos.

⁴⁷ MUÑOZ RAMÓN, Roberto. *Op.cit.*, pág. 330.

⁴⁸ LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ MUÑOZ RAMÓN, Roberto. *Op.cit.*, pág. 334.

En este caso, para juzgar en un momento y lugar determinados sobre lo que es moral e inmoral, se ha dejado la tarea a las Juntas de Conciliación y Arbitraje y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que resuelvan si un acto es conforme o contrario a las buenas costumbres, porque se considera y conoce que poseen el concepto cultural de moralidad que domina en una sociedad en un momento y lugar determinados.

3.3.9. Revelación de Asuntos Reservados.

Artículo 47

IX. Revelar el trabajador los secretos de fabricación o dar a conocer asuntos de carácter reservado, con perjuicio de la empresa.⁵¹

Los secretos de fabricación comprenden todas las formas de fabricación que no pueden ser patentadas, o que aún no lo han sido, y abarca desde los más complejos conocimientos científicos y tecnológicos utilizados en los procedimientos y técnicas industriales, hasta las más sencillas prácticas manuales que sean empleadas con ese fin.

Independientemente de los secretos de fabricación, existen asuntos de carácter reservado de índole comercial o administrativo, que son generalmente protegidos celosamente por las entidades.

Todas estas clases de secretos son protegidos por la Ley Federal del Trabajo, mediante el Artículo 134 en su fracción XIII.

Por lo general, en toda institución o empresa hay ciertos documentos que sin ser propiamente secretos, contienen información o planes que al darse a conocer producirían perjuicios a los patrones, como por ejemplo los estudios económicos, fiscales, laborales o técnicos. Regularmente esos documentos son manejados por personal de confianza, pero hay ocasiones en que en su elaboración intervienen trabajadores sindicalizados, y para éstos como para aquellos será aplicable esta causal de despido justificado.

⁵¹ LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

3.3.10. Falta de Asistencia a sus Labores.

Artículo 47

X. Tener el trabajador más de tres faltas de asistencia en un período de treinta días, sin permiso del patrón o sin causa justificada.⁵²

El trabajador tiene la obligación de presentarse a sus labores y a no faltar sin una previa autorización del patrón. La inasistencia por uno o dos días puede sancionarse, pero la repetición de la misma por más de tres veces en un período de treinta días, produce la rescisión del contrato, constituyendo legal de despido justificado.

Para que se integre esta causal, "no es necesario que las cuatro o más faltas de asistencia sean consecutivas, sino que basta con que se presenten dentro de un período de treinta días, los cuales no tienen que pertenecer al mismo mes, y comenzarán a contarse a partir de la primera falta. Además, para que se integre esta causal, debe faltar la autorización del patrón y también debe faltar una causa justificada"⁵³.

Para que se cuente con la autorización del patrón, el trabajador debe pedirle a éste autorización para faltar a su trabajo máximo tres días, y esperar la autorización expresa del patrón, ya que no basta con comunicarle la intención de no presentarse a laborar esos días.

Para concretarse el otro elemento, es decir, que la causa sea justificada, el trabajador deberá presentar dicha justificación al patrón, no debiendo rendirla posteriormente ante los Tribunales del Trabajo después del despido justificado, pues ya no tiene caso demostrar el motivo de la falta.

El concepto de la falta de asistencia es claro cuando el trabajador no concurre a su trabajo y se trata de una jornada continua. El problema se presenta en casos como los siguientes:

⁵² *Idem.*

⁵³ GUERRERO, Euquerio. *Op.cft.*, pág. 282.

- a) Cuando el trabajador se presenta en el lugar donde presta sus servicios con posterioridad a la hora en que debe hacerlo, o después del tiempo de tolerancia, provocando entonces que el patrón ya no le permita la entrada, dando lugar entonces no a un retardo, sino a una falta a sus labores. El trabajador tiene la obligación de presentarse a laborar dentro de la hora indicada de entrada o de tolerancia y no a la que él desee, por lo tanto, existe la falta de asistencia por estas causas.

- b) Cuando el trabajador tiene una jornada discontinua, se presenta a trabajar durante un período de la jornada y no concurre a la otra. En este caso, el trabajador debe presentarse en los dos períodos. La falta de asistencia a uno de ellos debe considerarse una falta; esto debido a que la Ley no exige que la falta se integre de la jornada completa.

Las distintas clases de faltas, por lo antes señalado, pueden ser por faltar a una jornada normal; faltar por llegar tarde y no habersele permitido asistir a su labores; faltar a una parte de la jornada discontinua, es decir, media falta. Por lo que se debe entender por más de tres faltas de asistencia, independientemente del tipo de falta, cuando sumadas den un número superior a tres.

3.3.11. Desobediencia.

Artículo 47

XI. Desobedecer el trabajador al patrón o a sus representantes, sin causa justificada, siempre que se trata del trabajo contratado.⁵⁴

El Artículo 134 en su fracción III, se relaciona con esta fracción del Artículo 47 de la Ley Laboral, al señalar el primero que: "son obligaciones de los trabajadores: ...III. Desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón o de su representante, a cuya autoridad estarán subordinados en todo lo concerniente al trabajo".

⁵⁴ LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Por ello, puede afirmarse que la fracción XI del Artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, implica una sanción por el incumplimiento a esta obligación indicada en el numeral 134.

Del estudio de estas disposiciones se desprenden las siguientes consideraciones:

1. Una orden del patrón o de su representante;
2. Que la orden tenga que ver con las labores del trabajador en la dependencia,
y
3. Que la desobediencia sea sin causa justificada.

En cuanto al primer punto, debemos comentar que la obligación del trabajador se deriva de la subordinación del trabajador con respecto de su patrón, de manera que si aquel se niega a obedecer a éste, se integra la causal de despido justificado contemplada por la Ley.

Por lo que se refiere al segundo punto, resalta la importancia que reviste el indicar el tipo de trabajo, objeto del contrato correspondiente. Es necesario no llegar al extremo de no querer señalar detalladamente las actividades a realizar por el trabajador. El maestro Guerrero comenta al respecto: "lo más correcto es señalar las características de la clase de trabajo para la que se contrata al obrero y entonces sí se podrá conocer, tanto por el patrón como por el trabajador, cuáles son las órdenes que el primero está capacitado para dictar y el segundo para obedecer"⁵⁵.

Finalmente, en relación al tercer punto, Mario de la Cueva señala: "es importante poner de relieve esta idea de causa justificada: el término posee una significación objetiva, porque la causa justificada no puede ser la voluntad subjetiva de no hacer algo, por consiguiente, debe existir una razón para la negativa a obedecer, por parte del trabajador, la que puede ir desde la circunstancia de que lo ordenado no coincida con el trabajo que debe cumplirse, hasta el peligro que pueda significar para la vida del trabajador"⁵⁶.

⁵⁵ GUERRERO, Euquerio. *Op.cit.*, pág. 286.

3.3.12. Incumplimiento de las Medidas Preventivas.

Artículo 47

XII. Negarse el trabajador a adoptar las medidas preventivas o a seguir los procedimientos indicados para evitar accidentes o enfermedades.⁵⁷

De esta manera, el patrón queda autorizado y liberado de toda responsabilidad para despedir al trabajador que no cumplió con las medidas preventivas, o que se negó a seguir los procedimientos indicados para evitar accidentes o enfermedades. El espíritu de esta fracción es proteger la salud de los trabajadores.

Las medidas de seguridad tienen como finalidad disminuir la peligrosidad en el trabajo, y las medidas de higiene aspiran a reducir la insalubridad del medio ambiente para poder proteger la vida y la salud de los trabajadores que prestan sus servicios en los lugares de trabajo. La obligación de adoptar las medidas de seguridad e higiene, es una obligación del trabajador vinculada al trabajo contratado.

Con base en lo anterior, la negativa a adoptar estas medidas constituye una causal de despido justificado, por desobediencia a una orden relacionada con el trabajo a desarrollar.

3.3.13. Concurrir a las Labores en Estado de Embraguez.

Artículo 47

XIII. Concurrir el trabajador a sus labores en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, salvo que, en este último caso, exista prescripción médica. Antes de iniciar su servicio, el trabajador

⁵⁶ DE LA CUEVA, Mario. *Op.cit.*, pág. 247.

⁵⁷ LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

deber poner el hecho en conocimiento del patrón y presentar la prescripción suscrita por el médico.⁵⁸

"Esta causal actúa en contra de un problema de la sociedad, como es el de la ebriedad. Se trata de impedir un riesgo para la entidad y para los demás empleados, ya que el trabajador que se presenta a laborar en estado de ebriedad arriesga tanto a sus compañeros y a sí mismo, como a toda la institución"⁵⁸.

El Estado de ebriedad se constituye cuando una persona, por haber ingerido bebidas alcohólicas, presenta determinados signos y características, como las siguientes: congestión facial, rubor en los ojos, dificultad al hablar, disminución notable del equilibrio y torpeza en los movimientos, turbación pasajera de las facultades mentales.

Por lo que hace a las drogas enervantes (estupefacientes o psicotrópicos), consisten en cualquier sustancia mineral, vegetal o animal, medicamentos de efectos estimulantes, calmantes, depresivos o soporíferos que alteran el sistema nervioso. Estar bajo la influencia de una droga enervante tiene como consecuencia la alteración del sistema nervioso, por el consumo de las citadas sustancias.

Esta fracción contiene una excepción en lo concerniente a los narcóticos o drogas enervantes: que exista prescripción médica. En este caso, el trabajador deberá hacer del conocimiento del patrón tal circunstancia, mostrándole dicha prescripción médica. Pero si después de ver la descripción, el patrón expresa o tácitamente aprueba o autoriza que el trabajador realice con normalidad sus labores, el primero asume la responsabilidad de cualquier accidente que el segundo sufra y/o cause al establecimiento y/o a sus compañeros de trabajo, liberándose entonces el trabajador de toda responsabilidad, y no podría el patrón despedirlo invocando esta causal.

⁵⁸ *Idem.*

3.3.14. Pena de Prisión del Trabajador.

Artículo 47

XIV. La sentencia ejecutoriada que imponga al trabajador una pena de prisión, que le impida el cumplimiento de la relación de trabajo.⁶⁰

La fracción en estudio se refiere al hecho de que la sentencia dictada haya causado ejecutoria, y que condene al trabajador a permanecer determinado tiempo en prisión, impidiéndole cumplir sus obligaciones laborales.

Asimismo, el hecho de que el trabajador esté sujeto a prisión preventiva, da como resultado que se suspenda la relación de trabajo, no que se rescinda, siempre y cuando se dicte finalmente una sentencia que lo absuelva.

Por lo antes expuesto, puede afirmarse que la prisión preventiva produce una causal de suspensión de la relación de trabajo, mientras que la pena de prisión impuesta por una sentencia ejecutoria, que impida al trabajador cumplir la relación de trabajo, puede ocasionar una causal de despido justificado.

"La pena de prisión consiste en la privación de la libertad, en una cárcel o en una colonia penitenciaria, impuesta por una sentencia judicial condenatoria, como castigo por la comisión de un delito"⁶¹. Por lo que, la pena de prisión para integrar esta causal de despido justificado, debe estar contenida en una sentencia condenatoria ejecutoria, y que le imposibilite al trabajador llevar a cabo el cumplimiento de la relación laboral.

3.3.15. Por Analogía.

Artículo 47

⁵⁹ MUÑOZ RAMÓN, Roberto. *Op.cit.*, pág. 347.

⁶⁰ LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

⁶¹ MUÑOZ RAMÓN, Roberto. *Op.cit.*, pág. 349.

XV. Las análogas a las establecidas en las fracciones anteriores, de igual manera graves y de consecuencias semejantes en lo que al trabajo se refiere.⁶²

En esta fracción se contempla a la analogía como un procedimiento de integración para nuevas causales de despido justificado, no previstas expresamente por la Ley.

Para que se presente la analogía se necesita que concurren algunos requisitos como son:⁶³

- A) La causa manifestada debe ser análoga a alguna de las enumeradas expresamente.
- B) Ha de ser grave, es decir, ha de contener un incumplimiento grave, de una obligación laboral.
- C) Las consecuencias del incumplimiento sobre el trabajo debe de ser de características parecidas a las que produciría una causa de despido justificado señala en la Ley.

Después del estudio de las distintas causas de despido justificado, podemos decir que éstas tienen por finalidad mantener el orden dentro de los centros de trabajo, para el desarrollo normal de las actividades que se realizan allí.

Asimismo, se pretende mantener un ambiente de respeto entre las distintas personas que se encuentran en la institución, como son: trabajadores, compañeros de éstos, personal directivo, administrativo, patrón y familiares de éste, en su caso. A su vez, conservar en las mejores condiciones los establecimientos de labores, evitando en lo posible el que se presenten accidentes dentro por causas imputables a los trabajadores.

Es de hacerse notar que las causales de despido justificado, se integran cuando existe un incumplimiento de los deberes, que el trabajador tiene que cumplir durante la jornada de trabajo o fuera de ella. En consecuencia, si no cumple con ello se producirá

⁶² LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

⁶³ DE LA CUEVA, Mario. *Op.cit.*, pág. 249.

irremediamente el despido justificado para dar por terminada la relación laboral, al ser ésta inconveniente, insostenible, pues de seguir habría fricción entre patrón y trabajador, o entre trabajadores, así como con el personal de dirección, dependiendo de las conductas impropias llevadas a cabo por el trabajador, que dieron motivo a la causal de despido justificado.

3.4. Formalidades del Despido Justificado.

3.4.1. La Investigación Previa al Despido Justificado.

Cuando el patrón se ve en la necesidad de realizar una investigación para acreditar una causa de despido justificado, la prescripción de su acción contra el trabajador inicia desde el momento en que, una vez terminada la investigación, queda acreditada la existencia de la causal de despido justificado. Sin embargo, "en el supuesto de que dicha causal sea tan clara que no requiera de investigación, el término de prescripción comienza a partir de que se integró la causal del despido justificado"⁶⁴.

Briceno Ruiz señala que: el Artículo 517-I limita el término en el cual el patrón puede rescindir la relación laboral, a un mes, contado desde el día siguiente a la fecha en que tenga conocimiento de la causa de la separación o de la falta, desde el momento en que se comprueben los errores cometidos o las pérdidas o averías imputables al trabajador, o desde la fecha en que la deuda sea exigible"⁶⁵.

El mismo autor indica que el patrón puede asegurar, que el conocimiento de la causa es el resultado de tal terminación de las investigaciones. De esto se desprende que el período del conocimiento de la causa llegue a ser posiblemente muy largo.

Señalando algunos ejemplos, cita el abuso de confianza y el fraude, en los que, al realizar el patrón la investigación, puede percatarse de que están involucrados testigos o documentos que requieren un exhaustivo estudio, el cual tomará mucho tiempo. Por ende, si

⁶⁴ RAMÍREZ FONSECA, Francisco. *Op.cit.*, pág. 181.

⁶⁵ BRICEÑO RUIZ, Alberto. *Derecho Individual del Trabajo*, Ed. Harla, México, 1985, pág. 217.

el patrón no tuvo posibilidad de probar la realización de una investigación, o en dado caso, que los elementos de conocimiento le fueron proporcionados de manera incompleta.⁶⁶

Se llevan a cabo investigaciones cuando se asienta esta obligación en los convenios colectivos de trabajo, y en otras ocasiones, cuando las características del acto supuestamente cometido por el trabajador así lo requieren, en cuyo caso la finalidad es deslindar responsabilidades resultantes.

Se aprecia que sólo hasta que termine la investigación se habrá producido la condición prevista en el artículo 517 de la Ley Federal del Trabajo, al establecer que: "la prescripción corre a partir, respectivamente, del día siguiente a la fecha en que se tenga conocimiento de la causa de la separación o de la falta...".

Con respecto a lo comentado, el laborista Ernesto De Buen señala: "la investigación deberá iniciarse de inmediato, sin que transcurra un mes desde que se tuvo conocimiento de los hechos que pudieran determinar, en principio, el despido. De otra manera, se habrá producido la prescripción de la acción del despido"⁶⁷.

Como se ha observado, la investigación es un medio para que el patrón pueda comprobar alguna de las causas de despido justificado descritas en el Artículo 47 de la Ley Laboral, cuando el trabajador ha realizado algún hecho que constituya motivo para dar por terminada la relación de trabajo. Lo anterior se presenta cuando la conducta desplegada por el trabajador no fue conocida por el patrón al momento de desarrollarse ésta, o fue conocida en dicho momento, pero de manera incompleta, siendo en este último caso, que lo pendiente por investigar y probar, son los hechos que se conocieron con posterioridad a los treinta días contados desde que el patrón conoció los otros incompletamente. Es por ello que este último se verá en la necesidad de hacer las investigaciones indispensables, para acreditar la causa de despido justificado que se le imputa al trabajador, y así, dar por concluido el vínculo de trabajo.

Por todo lo expresado, podemos decir que la investigación previa al despido justificado sirve al patrón para acreditar alguna causa de despido, y con mayor seguridad

⁶⁶ *Ibidem.*, pág. 218.

poder dar por concluida la relación laboral que lo liga al trabajador, evitando en lo posible la existencia de alguna responsabilidad en contra de él.

3.4.2. Los Requisitos del Aviso de Despido Justificado.

El Artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo señala actualmente en su antepenúltimo párrafo lo siguiente: "el patrón deberá dar al trabajador aviso escrito de la fecha y causa o causas de la rescisión".

El propósito de esta disposición es doble: "por un lado, la existencia de un testimonio real del despido; por otro, que el trabajador conozca la causa o causas que podrá exponer el patrón para justificarlo, lo que además le permitirá preparar sus defensas y excepciones. Es notorio que el patrón puede despedir al trabajador y no entregarle documento probatorio alguno, y de presentarse así los hechos, no podrá alegar a su favor causa justificada alguna de rescisión, lo cual provocará que una vez acreditado el hecho del despido, deberá resolverse en el sentido de reinstalar o hacer el pago de la indemnización procedente, a elección del trabajador, de acuerdo a lo previsto por el Artículo 48 del Ordenamiento Laboral"⁶⁸.

Así, el aviso de despido justificado debe enunciar la causa o las causas por las cuales el patrón despide al trabajador, además de señalar la fecha del despido. El hecho de informar al trabajador la razón del patrón de despedirlo, no sólo debe apoyarse en un escrito en el que se exprese que se le separa del trabajo por una causa contemplada en el artículo 47 de la Ley Laboral, sino que debe especificarse en qué consistió ese motivo. Esto en razón de que el trabajador debe ofrecer sus pruebas en la etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas, y para que éste cuente con el tiempo suficiente para prepararlas. Asimismo, el mencionado aviso le servirá al trabajador para preparar sus defensas contra el patrón, y para asegurarse de que las pruebas no sean cambiadas al momento de ser contestada la demanda por el patrón, alegando unas causas distintas de las mencionadas en dicho aviso.

⁶⁷ DE BUEN LOZANO, Néstor. *Op.cit.*, pág. 108.

De la misma manera, el dar cumplimiento a lo ordenado en el antepenúltimo párrafo del numeral 47, servirá como un medio de prueba para el patrón, en caso de ser demandado por un despido injustificado, evitando de esta manera la aplicación del último párrafo del citado precepto, el cual determina que se considerará que el despido justificado fue injustificado cuando el patrón no dé al trabajador el aviso.

Un problema respecto del aviso de despido, se deriva de lo que debe contener dicho aviso. La Ley señala que debe de indicar la fecha y causa o causas de la rescisión. Por esto, en esta materia se ha interrogado continuamente si es preciso que el aviso describa la conducta, o si es suficiente exponer la disposición legal que lo funda preferentemente, aunque no obligatoriamente alguna o varias de las fracciones del Artículo 47 de la Ley Laboral.

El laborista Néstor de Buen señala que la Corte se ha inclinado por el primer supuesto al decir: "la corte, con toda razón, ha establecido jurisprudencia firme en el sentido de que es indispensable la especificación de los hechos que se imputan al trabajador para que no puedan modificarse las causas, lo que dejaría al trabajador en estado de indefensión"⁶⁶.

De lo brevemente tratado, diremos que la Ley trata de proteger en la mayor medida al trabajador contra un despido injustificado, mediante la imposición de la obligación al patrón de señalar las causas de rescisión por escrito. De esta manera, se le comunica al trabajador los motivos de despido para no dejarlo en estado de indefensión, es decir, sin defensa alguna en contra de las causas de disolución que haga valer el patrón en el juicio laboral.

3.5. Consecuencias Jurídicas del Despido Justificado.

Al ser ejercicio el derecho y ejecutado el acto de despido, éste indudablemente traerá consigo una serie de consecuencias jurídicas, independientemente de que sea justificado o no.

⁶⁶ DE LA CUEVA, Mario. *Op.cit.*, pág. 253.

De antemano diremos que el despido justificado rompe definitivamente con la relación laboral que existe entre el patrón y el trabajador, y en el despido injustificado se suspende esta relación, hasta el momento en que se llegue a un convenio entre ambas partes o se ejecute el laudo, y saber si se reanuda la relación con la reinstalación o se rompe definitivamente con la indemnización.

En el caso del despido justificado, cuando se presenta la ruptura de la relación de trabajo entre el patrón y el trabajador, y ésta está fundada en una causa justa, acarreará consigo una serie de efectos o consecuencias que a continuación señalamos, y que obligarán al patrón a responder por ellas.

1. Vacaciones proporcionales.
2. Prima de vacaciones.
3. Aguinaldo proporcional.
4. Prima de antigüedad.

Estas prestaciones serán cubiertas de acuerdo a lo establecido por la Ley si no existiese Contrato Colectivo de Trabajo, pero si en un dado caso lo hubiera y en él se consignan mejores prestaciones que en la Ley, entonces se pagarán conforme al Contrato Colectivo de Trabajo.

1. Vacaciones Proporcionales:

El Artículo 79 de la Ley Federal del Trabajo, contempla lo relacionado a las vacaciones proporcionales, y dice:

Artículo 79:

Las vacaciones no podrán compensarse con una remuneración.

Si la relación de trabajo termina antes de que se cumpla el año de servicios, el trabajador tendrá derecho a una remuneración proporcionada al tiempo de servicios prestados.

⁶⁹ DE BUEN LOZANO, Néstor. *Op.cit.*, pág. 120.

Únicamente en el caso de que la relación de trabajo quede rota, como lo es en el despido justificado, es cuando se va a aplicar la compensación, de lo contrario, las vacaciones se tienen que disfrutar. Las vacaciones, en el caso del despido justificado, se compensarán de acuerdo al tiempo que se haya prestado los servicios laborales, es decir, los que hayan cumplido más de un año de servicios, tendrán su compensación por un período de seis días de vacaciones, que irá aumentando dos días más por cada año, hasta llegar a doce días. Los que tengan después del cuarto año de servicios, el período vacacional aumentará de dos días por cada cinco de servicio.

2. Prima de Vacaciones:

La Prima de Vacaciones se pagará de acuerdo a lo que se establece en el Artículo 80 de la Ley Laboral.

Artículo 80:

Los trabajadores tendrán derecho a una prima no menor de veinticinco por ciento sobre los salarios que les correspondan durante el período de vacaciones"

Los días de vacaciones deben de ser hábiles, es decir, laborables; los descansos semanales y obligatorios nunca van a formar parte de las vacaciones, por lo tanto la prima de vacaciones no debe de calcularse tomando en cuenta esos días.

3. Aguinaldo Proporcional:

En el Artículo 87 se señalan las condiciones y en qué proporción se va a pagar el aguinaldo.

Artículo 87:

Los trabajadores tendrán a un aguinaldo anual que deberá pagarse antes del día veintinueve de diciembre, equivalente a quince días de salario, por lo menos.

Los que no hayan cumplido el año de servicios tendrán derecho a que se les pague en proporción al tiempo trabajado.

El trabajador que deje de estar sujeto a la relación de trabajo en el transcurso del año, cobrará en proporción a lo que trabajó, al igual que quien ingresó durante el año, cobrará la proporción desde la fecha de ingreso.

4. Prima de Antigüedad:

El artículo 162 de la Ley establece que:

Artículo 162:

Los trabajadores de planta tienen derecho a una prima de antigüedad de conformidad con las normas siguientes:

I.- La prima de antigüedad consistirá en el importe de doce días de salario, por cada año de servicio;

II.- Para determinar el monto del salario, se estará a lo dispuesto en los Artículos 485 y 486;

III.- La prima de antigüedad se pagará a los trabajadores que se separen voluntariamente de su empleo, siempre que hayan cumplido quince años de servicio, por lo menos. Asimismo se pagará a los que se separen por causa justificada y a los que sean separados de su empleo, independientemente de la justificación o injustificación del despido;

IV.- Para el pago de la prima en los casos de retiro voluntario de los trabajadores, se observarán las normas siguientes:

- a) Si el número de trabajadores que se retira dentro del término de un año no excede del diez por ciento del total de los trabajadores de la empresa o establecimiento, o de los de una categoría determinada, el pago se hará en el momento del retiro.

- b) Si el número de trabajadores que se retire excede del diez por ciento, se pagará a los que primeramente se retiren y podrá diferirse para el año siguiente el pago a los trabajadores que excedan de dicho porcentaje.
- c) Si el retiro se efectúa al mismo tiempo por un número de trabajadores mayor del porcentaje mencionado, se cubrirá la prima a los que tengan mayor antigüedad y podrá diferirse para el año siguiente el pago de la que corresponda a los restantes trabajadores.

V.- En caso de muerte del trabajador, cualquiera que sea su antigüedad, la prima que corresponda se pagará a las personas mencionadas en el Artículo 501 y;

VI.- La prima de antigüedad a que se refiere este Artículo se cubrirá a los trabajadores o a sus beneficiarios, independientemente de cualquier otra prestación que les corresponda.

En este Artículo se establecen tres únicos supuestos en los que se deberá pagar la prima de antigüedad, estos son: retiro voluntario, despido con o sin causa y separación del trabajador por culpa del patrón (si no se logra comprobar esto, no se paga la prima de antigüedad), así como todos los demás casos previstos o no en la Ley; así como por muerte del trabajador, pagándose únicamente a los trabajadores de planta, a los temporales no.

Según criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dice que todos los casos no comprendidos en el Artículo 162, ni en ningún otro Artículo, previstos o no en la Ley, y que se asimilen a una supuesta rescisión de contrato, se pagarán conforme a la regla que corresponde al despido con o sin causa justificada, o separación del trabajador por culpa del patrón.

En el despido con o sin causa de separación del trabajador por culpa del patrón, y de los demás casos que se asimilan a este supuesto, para tener derecho al pago de esta prestación no se necesita tener una antigüedad específica, pues se pagará proporcionalmente a los meses o años trabajados. En este supuesto se pagará por el tiempo de servicios prestados, si el ingreso del trabajador ha sido posterior al primero de mayo de 1970; si el ingreso fue anterior, se cobrará por los meses o años transcurridos a partir de la fecha mencionada, es decir, desde ese momento partirá su antigüedad.

Finalmente, en el caso de estas prestaciones, serán las únicas a las que el patrón esté obligado a cubrir, ya que estas no tienen ningún carácter indemnizatorio, pues si así fuera no procedería de ninguna manera su pago en el caso de despido justificado, en donde el trabajador no tiene derecho a indemnización alguna.

Una vez estudiado el marco conceptual y legal del despido justificado, en el siguiente capítulo se estudiará lo conducente al procedimiento de este tipo de despido, en el caso de los trabajadores al servicio del Estado, motivo de la presente investigación.

CAPÍTULO CUARTO

ANÁLISIS JURÍDICO Y CRÍTICA AL ARTÍCULO 46 DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

El tema, la situación laboral de los servidores públicos, a los que se prefiere denominar *trabajadores públicos*, es uno de los muchos que confronta el derecho del trabajo de la sociedad contemporánea y es también una de las cuestiones que ha planteado desde hace varias décadas el movimiento sindical obrero.

Como casi todos los problemas que se relacionan con el derecho del trabajo, la situación laboral de los trabajadores públicos es susceptible de un doble tratamiento, pues puede limitarse a la descripción de normas e instituciones de uno o algunos sistemas jurídicos, a fin de determinar la forma de su designación, sus derechos y obligaciones, los beneficios económicos y de otra índole que perciben, sus libertades sindicales, de negociación y contratación colectivas y de huelga, su protección por las instituciones de seguridad social y las reglas para la suspensión, rescisión o terminación de sus relaciones jurídicas.

Pero es también posible plantear el cuestionamiento de si las reglamentaciones nacionales satisfacen la idea del derecho del trabajo y del de la seguridad social, ésto es, si justifican a la luz de los principios sociales, éticos y jurídicos que tienden a dar satisfacción a los ideales y aspiraciones de nuestro tiempo: asegurar a todo ser humano, cualquiera que sea la forma de su actividad, una existencia decorosa y libre que le ponga al abrigo de la necesidad y le permita disfrutar honesta y razonablemente los beneficios de la economía, de la civilización y de la cultura.

En este capítulo se harán algunas referencias al primero de los subtemas, porque es indispensable, ante todo, conocer lo que se quiere modificar, transformar, sustituir o simplemente derogar, pero se dedica el texto a la cuestión segunda, porque el siglo XX fue de crisis que ha continuado en los albores del siglo XXI y que ha revelado con una fuerza patética creciente las desigualdades sociales, económicas, políticas y jurídicas y la injusticia implicada en el diferente tratamiento que se otorga a diversos grupos de trabajadores, con pretextos cada vez más pobres, obliga a los juristas que aman su ciencia a cumplir el cuarto mandamiento de Eduardo Couture: "Tu deber es luchar por el derecho; pero el día que encuentres en conflicto el derecho con la justicia, lucha por la justicia".⁷⁰

Después de las consideraciones que anteceden, la cuestión puede concretarse en los términos siguientes: ¿Cuál es la naturaleza intrínseca de la relación entre el Estado y sus trabajadores? ¿Es una relación laboral o una de naturaleza distinta, según lo sostuvieron las doctrinas europeas más caracterizadas desde el siglo pasado, modelos de las corrientes de los pueblos de nuestra América? Si fuera una relación-trabajo ¿podrían o deberían introducirse en su reglamentación las modalidades que impongan las peculiaridades del trabajo, según ocurre con otros grupos de trabajadores, denominados normalmente trabajos especiales o particulares? Aún a riesgo de incurrir en repeticiones, no se trata de desprender las respuestas del derecho positivo, ni siquiera de las normas constitucionales, sino más bien de mostrar las metas que están señalando las aspiraciones y los ideales de los trabajadores, especialmente de los que prestan sus servicios al Estado; reserva que no significará que se estará en contradicción insuperable con el orden jurídico de la Constitución y con las normas de trabajo, pues es posible que en el marco jurídico estén contenidas las soluciones que se propondrán.

La autora considera que las conclusiones dependerán de la respuesta que dé cada persona a algunos presupuestos relacionados, primeramente, con la idea del Estado, pues quienes crean en su omnipotencia serán los opositores a cualquier ordenamiento que no provenga de su voluntad soberana; y en segundo término, con la idea del derecho del trabajo, uno de cuyos principios, derivado de su fuerza expansiva, consiste en su extensión a todas las relaciones jurídicas laborales, independientemente de la situación de la persona que recibe la energía de trabajo y de la finalidad a que la destina.

Claro está que la solución jurídica de los problemas sociales, económicos y de trabajo, rara vez podrá alcanzar un valor universal, es decir, no siempre será aplicable a todos los pueblos. Dependerá de la evolución histórica, de los factores reales de poder de cada nación y del espíritu de los hombres, de su ingenio y de la cultura de las distintas comunidades humanas.

⁷⁰ IZQUIERDO Y DE LA CUEVA, Ana Luisa (comp); *El humanismo jurídico de Mario de la Cueva*; Fondo de

4.1 EL CESE JUSTIFICADO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

En opinión de José Dávalos: "El aspecto que constituye verdaderamente un privilegio para los servidores públicos, es el contenido en el artículo 46, fracción V, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, consistente en que para que los trabajadores puedan ser cesados del empleo alegando una causa imputable al propio trabajador, el titular de la dependencia tiene la obligación de someter previamente el conflicto al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para que éste dicte resolución aprobando o desaprobando el cese."⁷¹

El artículo y fracción citadas, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por el maestro José Dávalos, expresan literalmente:

"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.-...

V.- Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje..."

Sin embargo, por las lagunas existentes en la ley correspondiente, como se estudiará en líneas posteriores, este privilegio del que habla el maestro Dávalos queda desvirtuado.

4.1.1 DEFINICIÓN

El vocablo *Cese* proviene del latín *cessare*, suspender o acabar una cosa. Dejar de desempeñar alguna actividad, sinónimo de interrumpir. En la lengua castellana el *cese* se entiende como poner una nota en la nómina o título de los que gozan sueldo del Estado, o bien como el documento que se expide para que, desde un momento determinado, concluya

Cultura Económica, México, 1994, p. 653

⁷¹ DÁVALOS, José; *Op. Cit.*, pag. 86.

(cese) el pago de la asignación que tenía algún individuo.⁷²

En el ámbito de la administración pública se utiliza comúnmente el término "cese" para hacer referencia a la renovación del nombramiento de los servidores públicos.⁷³ El cese implica la conclusión de los efectos del nombramiento, y consecuentemente de la relación laboral, sin responsabilidad para el Estado empleador como efecto de una justa causa, misma que, como se desprende de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE, Art. 46), se puede originar independientemente de la voluntad del trabajador, o bien por acciones que éste realiza voluntariamente, así como por las faltas graves o de tipo administrativo que acarreen como consecuencia la extinción de la relación laboral.

En este sentido, la legislación burocrática adopta una técnica diferente a la del trabajo en general, al incluir dentro del capítulo VII, relativo a la denotación del cese, la rescisión y la terminación, conservando exclusivamente el término de la suspensión de la relación laboral de manera adicional.

4.1.2 NATURALEZA JURÍDICA

El cese justificado, jurídicamente es la suspensión definitiva del nombramiento, que como se expuso en el capítulo correspondiente, equivale al contrato de trabajo en el ámbito del trabajo en general, por las causales señaladas en la LFTSE, involucran dentro del alcance del cese la renuncia, caracterizada como acto voluntario y unilateral del servidor público; las involuntarias y fortuitas como la muerte del trabajador; la conclusión del término o de la obra; la incapacidad permanente (física o mental) que le impida al operario el desempeño de sus actividades; las que por las acciones y omisiones del servidor público entrañan responsabilidad laboral sujeta a sanción; como las faltas de probidad y honradez, los actos de violencia, amagos, injurias o malos tratos contra sus jefes o compañeros, o contra los familiares de unos y otros (dentro o fuera de las horas de servicio); cuando deje de asistir a sus labores o de realizar por indolencia las actividades técnicas, o de atención que

⁷² HORI ROBAINA, Guillermo; *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*; UNAM, Porrúa, México, 2000, Tomo A-C, p. 535.

⁷³ *Idem.*

corresponden a funciones asignadas.

En opinión de la autora de la presente tesis, por razones de orden técnico y práctico, lo correcto sería que la LFTSE limitara el contenido del cese, a los casos en que el trabajador cometa faltas graves que hagan imposible la continuidad de la relación de trabajo, mediante la utilización de la citada figura jurídica, en forma similar a la de rescisión establecida en la Ley Federal del Trabajo, y que paralelamente, la terminación se refiriera a los casos en que no interviene la voluntad, como es la muerte del trabajador, la terminación de la relación de trabajo por el transcurso del tiempo determinado o por conclusión de obra, para que de esta manera se establezca un tratamiento más adecuado a los términos que se utilizan, y la Ley sea congruente con el contenido de los mismos que se reconoce y emplea en la doctrina jurídica mexicana.

En estas condiciones, el cese es la destitución en el sentido de revocación de nombramiento al servidor público, a consecuencia de una mala actuación o trasgresión a las disposiciones establecidas en la normatividad jurídico-administrativa, cuya fundamentación deriva del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Federal de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en donde se definen las obligaciones administrativas de los servidores públicos, sus responsabilidades y sus sanciones; se identifica en cuanto a sus efectos jurídicos con el cese referido por la LFTSE. No obstante, desde la óptica laboral y procedimental operativa, la destitución es únicamente una causal de éste último, cuando menos en lo que a los trabajadores protegidos por la citada Ley Reglamentaria del apartado B del Artículo 123 de la Constitución se refiere.

Por otra parte, el cese justificado se puede presentar en dos vertientes:

1. Por Resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA).
2. Sin necesidad de demanda previa ante el TFCA.

4.2 EL CESE JUSTIFICADO POR RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

La Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, establece como requerimiento por parte de la dependencia o entidad, para implantar el cese, lo siguiente: cuando un trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la Fracción V del artículo 46, es decir:

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.

La LFTSE señala que en los casos a que se refiere esta fracción, el Jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diera motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviera prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa, cuando ésto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento, si con ello está conforme el Sindicato correspondiente; pero si este no estuviera de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e), y h), de la fracción V del artículo 48 de la LFTSE: 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; Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo; Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo; Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante; el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

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

El titular de la dependencia está obligado a cumplir con los diferentes pasos procedimentales establecidos por la ley, los cuales se inician con el levantamiento de un acta administrativa.

4.2.1 ACTA ADMINISTRATIVA

Según lo dispone el artículo 46 bis de la LFTSE, cuando el trabajador incurre en alguna de las causales mencionadas, 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.

Este procedimiento administrativo tiene como objeto que no se deje al trabajador en estado de indefensión y que sepa de qué se le acusa, tener la oportunidad de defenderse y presentar las probanzas necesarias para desvirtuar la acusación que exista en su contra

En estos casos, se debe levantar el acta que establece el artículo 46 bis de la Ley, por el funcionario que corresponda, girando previamente los citatorios al trabajador y a la representación sindical respectiva, haciendo constar la fecha, hora y lugar en la que se celebrará la diligencia, cuyo objeto será precisado. La citación debe hacerse, cuando menos, con cinco días de anticipación a la fecha señalada, salvo que los hechos a consignar requieran de inmediata celebración de la diligencia, caso en el que se levantará constancia de hechos.

Por lo tanto, la diligencia se iniciará levantando el acta correspondiente, en la que se señalará el carácter de ésta y los siguientes datos:

- I. Lugar, fecha y hora;
- II. Nombre y cargo de quien la levante, así como nombre y cargo de su jefe inmediato;
- III. Nombre y puesto del trabajador, indicando sus generales;
- IV. Nombre del Representante Sindical que lo asista, en su caso;
- V. Declaración que produzca el trabajador;
- VI. Nombre, puesto y generales de los testigos de cargo y descargo propuestos;
- VII. Las declaraciones del interesado o del Representante Sindical, a preguntas de la persona que instruya el acta;
- VIII. Nombre, puesto y generales de los testigos de asistencia

Deberá hacerse, previamente, una relación pormenorizada de los hechos atribuibles al trabajador y demás pruebas que existan en relación con los mismos; en caso de que se agreguen documentos se hará constar esta razón, así como las manifestaciones que con respecto al contenido del acta expongan el interesado y el Sindicato.

Las declaraciones de quienes intervengan en las actas deben ser expresadas con plena libertad, asentándose con la mayor fidelidad posible. Al finalizar la diligencia, el acta será firmada por las personas que intervinieron, entregando en ese acto una copia autógrafa de la misma al trabajador y al representante sindical, con el acuse de recibo correspondiente. En caso de que alguno de éstos o ambos se nieguen a firmar el acta, se hará constar esa circunstancia.

La inasistencia del "trabajador" o del representante sindical, debidamente notificados, no suspende la diligencia, y en su caso, deberá hacerse constar en el acta circunstancia, agregándose los acuses del citatorio que les fue entregado. Si el trabajador no se presenta a la diligencia, pero acredita la causa que motivó su inasistencia, podrá ser citado nuevamente.

Concluida el acta administrativa, se enviará al órgano competente por conducto de la Oficialía Mayor, Director de Recursos Humanos o el Director de Personal, según

corresponda en el organigrama funcional de la dependencia, anexando las pruebas que se hubieran aportado, a fin de que dicte la resolución que al efecto proceda, la cual será comunicada a la Oficialía Mayor, a la Contraloría Interna o al órgano correspondiente, cuando del resultado de la investigación se presuma la comisión de una responsabilidad administrativa, al trabajador y al Sindicato.

En estas condiciones, corresponde al órgano de control interno establecer un acto jurisdiccional, ésto es, decidir si procede o no entablar demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La SCJN respecto al acta administrativa considera lo siguiente:

Novena Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Diciembre de 1999

Tests: XX.1o.92 L

Página: 688

ACTAS ADMINISTRATIVAS LEVANTADAS CON MOTIVO DEL CESE DE UN TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO. EL JEFE INMEDIATO QUE DEBE PRESIDIRLAS, ES EL QUE TENGA RELACIÓN CON LA CONDUCTA QUE ORIGINA EL DESPIDO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 32 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE CHIAPAS). Dicho numeral en lo que interesa dispone: "Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere el artículo anterior, el jefe inmediato de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con audiencia del trabajador si se encuentra presente y un representante del sindicato respectivo, el que será citado para tal efecto ..."; luego, si bien el precepto legal citado dispone que sea el jefe inmediato de la oficina el encargado de levantar el acta administrativa, también lo es que para interpretar la ley hay que recurrir no sólo a su sentido literal, sino fundamentalmente al elemento sistemático y al dato de orden teleológico; por tanto, el jefe inmediato no debe ser apreciado desde el punto de vista escalafonario, dado que con ello no se iría más allá del contenido pretendidamente gramatical, sino que debe ser observado en función con la conducta que origina el despido, pues con aquella interpretación se llegaría al fraude de la ley en casos como el presente, en donde pese a que el quejoso es docente, las actividades que dieron motivo a su cese nada tuvieron que ver con la pedagogía, al haber cobrado indebidamente sueldos a los que no tenía derecho; sin embargo, no podría sancionársele porque su jefe inmediato escalafonariamente (director del centro educativo o jefe

de sector), al desconocer esa conducta no estaría en posibilidades de levantar el acta respectiva; de ahí que en cada caso se tiene que analizar si la conducta que originó el despido fue con motivo de actividades propias de la relación laboral, o bien, derivada de actividades ajenas, tales como las estrictamente administrativas, con las que se lesiona el patrimonio de la institución patronal y en cuyo supuesto, corresponde al titular de esa dependencia, por conducto del Departamento de Asuntos Jurídicos y Laborales, levantar la aludida acta".

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO.

Amparo directo 265/99. Jorge Luis Fernández Gamboa. 24 de junio de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Hinojosa Rojas. Secretario: Luis Enrique Villalobos Esquinca.

Amparo directo 312/99. Octavio Hernández Hernández. 24 de junio de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Hinojosa Rojas. Secretario: Leopoldo de Jesús Cortés Esponda.

Octava Época

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo V, Parte TCC

Tesis: 610

Página: 408

ACTAS ADMINISTRATIVAS. RATIFICACION INNECESARIA CUANDO EL TRABAJADOR ADMITE HABER COMETIDO LA FALTA. De acuerdo con la tesis jurisprudencial número trece de la Cuarta Sala, publicada en las páginas trece y catorce, del Apéndice de mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y cinco, localizada bajo la voz: ACTAS ADMINISTRATIVAS. EN INVESTIGACION DE FALTAS DE LOS TRABAJADORES, DEBEN SER RATIFICADAS, para que las actas administrativas merezcan valor jurídico en la justificación de los hechos que en ellas se asientan, necesitan ser ratificadas en el juicio laboral por las personas que en ellas intervinieron; sin embargo, cuando tanto en la demanda o a través de cualquier manifestación dentro del procedimiento el trabajador admite la falta que cometió, se hace innecesaria la ratificación de la aludida acta.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Octava Época:

Amparo directo 1083/90. José Luis Vázquez González. 28 de febrero de 1990. Unanimidad de votos.

Amparo directo 4013/90. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. 30 de mayo de 1990. Unanimidad de votos.

Amparo directo 3853/91. Pablo Flores Martínez. 21 de mayo de 1991. Unanimidad de votos.
Amparo directo 12173/91. Efrén Toquero Arellano. 15 de enero de 1992. Unanimidad de votos.

Amparo directo 4143/93. José Luis Villarreal Pasillas. 23 de junio de 1993. Unanimidad de votos.

NOTA:

Tesis I.3o.T.J/38, Gaceta número 68, pág. 59; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, tomo XII-Agosto, pág. 121.

4.2.2 ELABORACIÓN DE LA DEMANDA ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

Teniendo en consideración los fundamentos generales de la Teoría del Proceso, salvo el proceso penal que en ciertos aspectos tiene una terminología procedimental propia, los demás procesos comienzan con una demanda. La fijación de la litis se forma precisamente con la demanda y la contestación a la demanda. Antes de una reforma que se hizo al Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, también con la réplica del actor y la dúplica del demandado.⁷⁴

Se puede decir que la demanda es el acto procesal por el que se ejercita una acción y se inicia un proceso.

Las demandas se clasifican en orales o escritas, por su forma de expresión, y en principales o accesorias. Estas últimas, a su vez, se subclasifican en reconventionales o incidentales.

A) Orales o escritas. La demanda oral es la que se formula por medio de la palabra hablada, y demanda escrita es la que se formula por medio de la palabra escrita.

B) Principales o accesorias. Demanda principal es la que no requiere de una demanda anterior. La accesoria sí.

La Demanda reconvenzional es la que presenta el demandado en el proceso principal en contra del actor, en ese mismo proceso, y da comienzo a un juicio reconvenzional.

La Demanda incidental es la que abre un incidente.

En términos generales, existen requisitos que debe llenar la demanda. Estos requisitos que comúnmente debe expresar la demanda, son los siguientes:

1. Ante quién se demanda, o sea, el órgano jurisdiccional ante quien se presenta la demanda.

2. Quién demanda, es decir, el nombre y apellidos del actor o demandante.

3. A quién se demanda, ésto es, el nombre y apellidos del demandado.

4. Qué se demanda, o sea, el objeto u objetos que se reclaman, las prestaciones que se demandan, las cuales pueden ser principales o accesorias. (Ejemplo de estas últimas es el pago de daños y perjuicios, de frutos e intereses, de gastos y costas de juicio).

5. En qué se funda la demanda, es decir, los fundamentos de hechos y de derecho de la demanda.

6. Qué se pide al juzgador que resuelva en forma inmediata, esto es lo que se conoce con el nombre de "puntos petitorios."

7. El lugar y la fecha de la demanda, y la firma del actor o demandante.

8. A veces también se requiere asentar la clase de acción que se ejercita, y el valor de lo reclamado, ésto último, si de ello depende la competencia del juez.

Los documentos que se deben acompañar a la demanda, son todos aquéllos que sirvan para comprobar alguno o algunos de los hechos en que se basa la misma, como son

⁷⁴ DORANTES TAMAYO, Luis; *Teoría del Proceso*; Porrúa, México, 2000, p. 323

los que tienden a demostrar la representación del que promueve la demanda, y la tenencia del derecho o de los derechos cuya satisfacción reclama el actor.

En cuanto a la competencia o incompetencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la SCJN ha sentado lo siguiente:

Novena Época

Instancia: SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVII, Febrero de 2003

Tesis: I.6o.T.148 L

Página: 1067

INCOMPETENCIA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ESTÁ OBLIGADO A REMITIR A LA AUTORIDAD QUE CONSIDERE COMPETENTE, EL EXPEDIENTE DEL JUICIO LABORAL EN EL QUE LA DECLARÓ. De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 11 y 139 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y 701 de la Ley Federal del Trabajo, se desprende que las Salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje deberán remitir el expediente del juicio laboral al órgano jurisdiccional que consideren competente; esto es así porque si bien es cierto que la ley federal burocrática omite regular el proceder del tribunal al declararse incompetente, también lo es que el artículo 11 del propio ordenamiento expresamente sostiene que en lo no previsto por dicho cuerpo normativo, se aplicará supletoriamente la Ley Federal del Trabajo; de ahí que sea aplicable el artículo 701 de la propia ley, pues dicho precepto establece en forma clara y precisa, cuál debe ser el actuar del órgano jurisdiccional laboral que se considera incompetente para conocer de determinado asunto.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 9746/2002. Leonardo Oscar Guillermo French Iduarte. 17 de octubre de 2002.

Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Pichardo Blake. Secretario: Augusto Santiago Lira.

4.2.3 PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

Por su parte, derivado de la demanda, el órgano con funciones jurisdiccionales, no obstante que sea un órgano administrativo, puede dictar las siguientes resoluciones en relación con la demanda:

I. De prevención. Si la demanda es oscura o irregular, el juzgador debe prevenir al actor que la aclare, corrija o complete.

II. De rechazo de la demanda. El órgano juzgador puede rechazar ésta, cuando a la misma le falta algún requisito esencial para su admisión, o algún presupuesto procesal, como son la competencia del órgano jurisdiccional o la legitimación procesal de las partes.

III. De admisión de la demanda. Esta resolución la dicta el juzgador, cuando la demanda ha llenado los requisitos esenciales establecidos por la ley y los presupuestos procesales.

Es conveniente subrayar que las controversias por el cese por faltas administrativas, o bien por las diversas causales contempladas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores, pueden y deben tramitarse a través del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como lo ha reconocido la SCJN en la tesis siguiente:

Novena Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVI, Noviembre de 2002

Tesis: I.1o.T.139 L

Página: 1198

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DE SU DESTITUCIÓN E INHABILITACIÓN, CUANDO LA DETERMINACIÓN SE FUNDA EN LA LEY FEDERAL DE

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. La resolución de destitución dictada en el procedimiento administrativo disciplinario, por su origen y naturaleza, no es de índole laboral sino administrativa y, por ende, el tribunal competente para conocer y resolver el conflicto planteado es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo dispuesto por el artículo 11, fracción XII, de la ley orgánica que lo rige.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1041/2002. Procuraduría General de la República. 27 de junio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Horacio Cardoso Ugarte. Secretario: Álvaro Niño Cruz.

Como se mencionara con antelación, en el caso de un juicio laboral burocrático, la demanda deberá contener, por lo menos, los siguientes requisitos:

- a) El nombre y domicilio del reclamante;
- b) El nombre y domicilio del demandado;
- c) El objeto de la demanda;
- d) Una relación de los hechos, y
- e) La indicación del lugar en que puedan obtenerse las pruebas que el reclamante no pudiere aportar directamente, y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que funde su demanda, y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin.

Asimismo, a la demanda el actor acompañará las pruebas de que disponga y los documentos que acrediten la personalidad de su representante, si no concurre personalmente, ésto es, carta poder simple, en el caso de la demanda interpuesta por los trabajadores y en el caso de los Titulares de las dependencias, el nombramiento correspondiente, así como el oficio por el cual designe a sus apoderados, los que deberán exhibirse en original o, en su caso, en original y copia solicitando su cotejo para que los originales sean devueltos. Independientemente que las partes cuando comparezcan podrán acompañarse de los asesores que a su interés convenga.

La personalidad de los representantes de las dependencias de la administración pública debe ajustarse a lo que expone la siguiente tesis:

Novena Época

Instancia: SEPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIII, Enero de 2001

Tesis: I.7o.T.70 L

Página: 1766

PERSONALIDAD. FORMA DE ACREDITARLA POR LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS OFICIALES, ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. Conforme al artículo 134 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el titular de una dependencia oficial podrá hacerse representar por apoderados que acrediten ese carácter mediante simple oficio, por tanto, quien se ostente como tal debe acompañar a la contestación de demanda el oficio particularizado de designación específica del titular para el juicio en el que comparece; consecuentemente, no es suficiente que ese carácter se encuentre acreditado en forma general en el "registro de apoderados" ante la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y que se acompañe copia del acuerdo que así lo demuestre, pues éste es un expediente de naturaleza administrativa que no puede surtir efectos en el juicio laboral referente a un conflicto individual.

SEPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 517/2000. Titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. 21 de septiembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: María Yolanda Múgica García. Secretaria: María Antonieta Forment Hernández.

La ley laboral burocrática contempla la posibilidad de que la demanda se presente por comparecencia ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contempla dos tipos de audiencias: la de pruebas, alegatos y resolución, y la de pruebas, alegatos y laudo. La primera se refiere a cuando el trabajador promueve una demanda y la segunda a cuando el Patrón-Estado es el promovente.

Por lo anterior, al cese justificado por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, le corresponde el esquema procesal: Audiencia de pruebas, alegatos y laudo

Cuando se busque la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores de una dependencia o institución, el proceso ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se desarrollará en la siguiente forma:

1. La demandante presentará por escrito su demanda, acompañada del acta administrativa y los documentos que, al formularse ésta, se hayan agregado a la misma, solicitando en el mismo acto el desahogo de las demás pruebas que sea posible rendir durante la audiencia de pruebas, alegatos y laudo.

2. 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 de pruebas, alegatos y laudo.

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

4.2.4 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Como se señalará en el punto anterior, 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 de pruebas, alegatos y laudo.

4.2.5 DE LAS PRUEBAS

Toda vez que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, no enumera los medios probatorios que son admisibles en el litigio laboral burocrático, debe aplicarse supletoriamente, primero la Ley Federal del Trabajo y en segundo lugar el Código Federal de Procedimientos Civiles, como lo establece su artículo 11.⁷⁶

La Ley Federal del Trabajo establece en su artículo 776 que son admisibles en el proceso, todos los medios de prueba que no sean contrarios a la moral y al Derecho (como también se desprende del artículo 132 de la ley laboral burocrática), y en especial los siguientes:

- I. Confesional;
- II. Documental;
- III. Testimonial;
- IV. Pericial;
- V. Inspección;
- VI. Presuncional;
- VII. Instrumental de actuaciones, y
- VIII. Fotografías y, en general, aquellos medios aportados por los descubrimientos de la ciencia.

Deberá indicarse en el escrito inicial de demanda, el lugar en que puedan obtenerse las pruebas que no pudiere aportar directamente la demandante, y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que funde su demanda, así como las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin.

⁷⁶ BOLAÑOS LINARES, Rigel; *Derecho Laboral Burocrático*; Porrúa, México, 2003, p. 75.

Las pruebas ofrecidas deberán tener relación con la litis planteada por las partes, ya que de lo contrario serán desechadas. Sin embargo, no basta ofrecer las pruebas sino debe ofrecerse su perfeccionamiento, para el caso de que sean objetadas, y relacionarlas con los hechos de la demanda que correspondan.

Con respecto al ofrecimiento de pruebas, la Suprema Corte ha expresado la siguiente tesis:

Novena Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Junio de 2002

Tesis: XXI.1o.88 L

Página: 682

PRUEBAS EN EL JUICIO LABORAL BUROCRÁTICO. OPORTUNIDAD PARA QUE EL DEMANDADO LAS OFREZCA (ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE LOS MUNICIPIOS Y DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS COORDINADOS Y DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE GUERRERO). El artículo 81 del estatuto jurídico local establece que el procedimiento para dirimir controversias sometidas a la decisión del Tribunal de Arbitraje, se reducirá a la presentación de la demanda por escrito o verbalmente por medio de comparecencia, a la respuesta que se dé en cualquiera de las dos formas, y a una sola audiencia, en la cual se presentarán las pruebas y alegatos de las partes y se pronunciará el fallo; el diverso numeral 82, fracción V, en relación con el 83, ambos de la ley antes invocada, señalan que la contestación de la demanda deberá referirse a todos y cada uno de los hechos que comprenda la misma, y ofrecer pruebas en los términos de la fracción V del artículo 82, esto es, con indicación del lugar en que puedan obtenerse las pruebas que no se pudieran aportar directamente y que tengan por objeto la verificación, en el caso, de los hechos en que se funda la contestación, así como las diligencias que con el mismo fin se solicite que sean practicadas por el tribunal; por su parte, el artículo 133 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, supletoria del estatuto de los trabajadores en mención, expresa que en la audiencia sólo se aceptarán las pruebas ofrecidas previamente, a no ser que se refieran a hechos supervenientes; esos preceptos legales, relacionados entre sí, revelan que la parte demandada debe ofrecer sus pruebas en el escrito de contestación a la demanda, indicando las que no pudiere aportar directamente, pero precisando el lugar en que se encuentren, pues en la audiencia de pruebas únicamente se presentan aquellas que previamente se hubieren ofrecido, salvo las supervenientes.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 38/2002. Santos Santibáñez Avellaneda. 14 de febrero de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Amado López Morales. Secretario: Ignacio Cuenca Zamora.

Por claridad, a continuación, se harán breves consideraciones sobre los medios probatorios citados previamente.

4.2.5.1 Confesional

La prueba confesional debe versar sobre hechos propios de los absolventes de las posiciones, que se les formulen y sean declaradas legales por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Siempre que se cite a absolver posiciones, el órgano jurisdiccional deberá apercibir a los absolventes que en caso de no concurrir en el día y hora señalados, se les tendrá por confesos de las posiciones articuladas y declaradas legales; salvo que tengan impedimento material que les imposibilite concurrir a absolver posiciones, caso en el cual el absolvente, de que se trate, deberá acreditar la causa de su inasistencia en un plazo de tres días hábiles, supuesto en el que, si el Tribunal omite señalar nueva fecha para su desahogo, corresponde al oferente solicitar al Tribunal que se señale nueva fecha para su desahogo.

En el caso de los funcionarios o autoridades del gobierno, para que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, reconozca su investidura, no basta el dicho del apoderado del Titular demandado, sino que se le presenten los nombramientos respectivos, ya sea de Jefe de Departamento, Subdirector de Área, Director de Área, Director General Adjunto, Director General, Coordinador General, Titular de Unidad, Subsecretario, Secretario o cualesquiera que sean análogos. Estas autoridades deberán absolver las posiciones vía oficio, como lo ha determinado el Poder Judicial Federal, en el siguiente criterio, a saber:

Las posiciones deberán concretarse a los hechos controvertidos, no debiendo ser insidiosas o inútiles, ésto es, no debiendo tender a ofuscar la inteligencia del absolvente, o aquellas que versan sobre hechos que hayan sido previamente confesados, o que no estén

en contradicción con alguna prueba o hecho fehaciente que conste en autos o sobre los que no exista controversia.

El absolvente contestará por sí mismo de palabra, sin la presencia de persona alguna que lo asesore o lo represente. Asimismo no podrá valerse de borrador de respuestas, pero se le permitirá que consulte simples notas o apuntes, si el tribunal, después de tomar conocimiento de ellos, resuelve que son necesarios para auxiliar su memoria.

Cuando las posiciones se formulen oralmente, se harán constar textualmente en el acta respectiva; cuando sean formuladas por escrito, este se mandará agregar a los autos y deberá ser firmado por el articulante y el absolvente.

Las posiciones serán calificadas previamente, y cuando no reúnan los requisitos señalados, el Tribunal las desechará asentando en autos el fundamento y motivo concreto en que apoye su resolución.

El absolvente contestará las posiciones afirmando o negando pudiendo agregar las explicaciones que juzgue convenientes o las que le pida el Tribunal; las respuestas también se harán constar textualmente en el acta respectiva, y si el absolvente se niega a responder o sus respuestas son evasivas, el Tribunal de oficio o a instancia de parte, lo apercibirá en el acto de tenerlo por confeso si persiste en ello.

Se tendrá por confesión expresa y espontánea, las afirmaciones contenidas en las posiciones que formule el articulante; así como las manifestaciones contenidas en las constancias y las actuaciones del juicio, aunque no hayan sido ofrecidas en el juicio como pruebas.

4.2.5.2 Documental

Es el medio probatorio que se refiere a los documentos que las partes aportan como pruebas en los procesos, los cuales podrán ser públicos o privados.

Son documentos públicos aquellos cuya formulación está encomendada por la Ley a un funcionario investido de fe pública, así como los que expida en ejercicio de sus funciones.

Los documentos públicos expedidos por las autoridades de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de los municipios, harán fe en el juicio sin necesidad de legalización. Asimismo, es menester comentar que los documentos públicos tienen valor probatorio pleno, como atinadamente lo ha establecido el Poder Judicial Federal.

Son documentos privados los que no reúnen las condiciones de los documentos públicos.

Los originales de los documentos privados se presentarán por la parte oferente que los tenga en su poder; si éstos se objetan en cuanto a contenido y firma se dejarán en autos hasta su perfeccionamiento, el cual se hará a través de la ratificación del contenido y firma por el suscriptor y, en su caso, cuando el ratificante negara ser suya la firma, mediante la pericial grafoscópica. En caso de no ser objetados, la oferente podrá solicitar la devolución del original, previa copia certificada que se agregue en autos.

Si el documento privado consiste en copia simple o fotostática se podrá solicitar, en caso de ser objetado, la compulsu o cotejo con el original; para este efecto, la parte oferente deberá precisar el lugar donde el documento original se encuentre. Sino también es viable adminicular las copias fotostáticas con otros medios probatorios, ya que en este caso sí tendrían valor probatorio.

Para que hagan fe en los Estados Unidos Mexicanos, los documentos procedentes del extranjero deberán presentarse debidamente legalizados por las autoridades diplomáticas o consulares, en los términos que establezcan las leyes relativas.

Los documentos que se presenten en idioma extranjero deberán acompañarse de su traducción; el Tribunal de oficio deberá nombrar inmediatamente traductor oficial, el cual presentará y ratificará, bajo protesta de decir verdad, la traducción que haga dentro del término de cinco días, que podrá ser ampliado por el Tribunal, cuando a su juicio se justifique.

4.2.5.3 Testimonial

Esta prueba se refiere a la presentación de personas, que por virtud de sus sentidos han percibido algún hecho objeto de controversia en el proceso de que se trate. Por lo cual es de vital importancia conocer su nombre y su domicilio, ya que si se proporcionaran datos equívocos, el Tribunal podría declarar de plano la deserción de la prueba o requerir al oferente para que proporcione el domicilio correcto.

La parte que ofrezca la prueba testimonial deberá cumplir con los requisitos siguientes:

a) Sólo podrán ofrecerse un máximo de tres testigos por cada hecho controvertido que se pretenda probar;

b) Indicará los nombres y domicilios de los testigos; cuando exista impedimento para presentar directamente a los testigos, deberá solicitarse al Tribunal que los cite, señalando la causa o motivo justificados que le impidan presentarlos directamente;

c) Si el testigo radica fuera del lugar de residencia del Tribunal, el oferente deberá al ofrecer la prueba acompañar interrogatorio por escrito, al tenor del cual deberá ser examinado el testigo; de no hacerlo, se declarará desierta. Asimismo, exhibirá copias del interrogatorio, las que se pondrán a disposición de las demás partes, para que dentro del término de tres días presenten su pliego de repreguntas en sobre cerrado, y

d) Cuando el testigo sea alto funcionario público, a juicio del Tribunal, podrá rendir su declaración por medio de oficio, observándose lo ya establecido en lo que sea aplicable.

Es importante destacar respecto del inciso d) que antecede, que como esa circunstancia es discrecional para el Tribunal, el oferente no tiene la obligación de exhibir, cuando proponga la prueba testimonial, el pliego de posiciones por escrito, ello porque es obvio que no puede saber de antemano si éste dispondrá que se desahogue dicho elemento demostrativo por medio de oficio, supuesto en que el Tribunal debe prevenir a quien la anuncia para que acompañe el pliego relativo, y no desechar dicho medio probatorio por tal omisión. Además que habría que valorar si el absolvente radica en el mismo lugar de

residencia del Tribunal, caso en el que se considera que podría existir una doble razón por la cual no se tiene la obligación de exhibir el pliego citado.

En el desahogo de la prueba testimonial se observarán las normas siguientes:

a) El oferente de la prueba presentará directamente a sus testigos, salvo que exista impedimento o se trate de un alto funcionario público, y el Tribunal procederá a recibir su testimonio.

b) El testigo deberá identificarse ante el Tribunal cuando así lo pidan las partes y, si no puede hacerlo en el momento de la audiencia, el Tribunal le concederá tres días para ello.

c) Los testigos serán examinados por separado, en el orden en que fueran ofrecidos. Los interrogatorios se formularán oralmente, salvo que los testigos radiquen fuera del lugar de residencia del Tribunal o se trate de un alto funcionario público.

d) Después de tomarle al testigo la protesta de conducirse con verdad y de advertirle de las penas en que incurrir los testigos falsos, se hará constar el nombre, edad, estado civil, domicilio, ocupación y lugar en que se trabaja, y a continuación se procederá a tomar su declaración.

e) Las partes formularán las preguntas en forma verbal y directamente. El Tribunal admitirá aquellas que tengan relación directa con el asunto de que se trata, y que no se hayan hecho con anterioridad al mismo testigo o lleven implícita la contestación.

f) Primero interrogará el oferente de la prueba y posteriormente a las demás partes. El Tribunal, cuando lo estime pertinente, examinará directamente al testigo.

g) Las preguntas y respuestas se harán constar en autos, escribiéndose textualmente unas y otras.

h) Los testigos están obligados a dar la razón de su dicho, y el Tribunal deberá solicitarla respecto de las respuestas que no la lleven ya en sí, y

i) El testigo, enterado de su declaración, firmará al margen de las hojas que la contengan y así se hará constar por el Secretario; si no sabe o no puede leer o firmar la declaración, le será leída por el Secretario e imprimirá su huella digital y, una vez ratificada, no podrá variarse ni en la sustancia ni en la redacción.

Si el testigo no habla el idioma español, rendirá su declaración por medio de intérprete, que será nombrado por el Tribunal, el que protestará su fiel desempeño. Cuando

el testigo lo pidiera, además de asentarse su declaración en español, deberá escribirse en su propio idioma, por él o por el intérprete.

El Tribunal, al girar el exhorto para desahogar la prueba testimonial, acompañará el interrogatorio con las preguntas calificadas, indicará a la autoridad exhortada los nombres de las personas que tienen facultad para intervenir en la diligencia.

Las objeciones o tachas a los testigos se formularán oralmente, al concluir el desahogo de la prueba para su apreciación posterior por el Tribunal. Cuando se objetare de falso a un testigo, el Tribunal recibirá las pruebas correspondientes en la etapa de pruebas de la audiencia correspondiente.

Al testigo que dejara de concurrir a la audiencia, no obstante haber sido citado legalmente, se le hará efectivo el apercibimiento decretado, y el Tribunal dictará las medidas necesarias para que comparezca a rendir su declaración, el día y hora señalados.

Es muy importante señalar que un solo testigo podrá formar convicción, si en el mismo concurren circunstancias que sean garantía de veracidad que lo hagan insospechable de falsear los hechos sobre los que declara, si:

- a) Fue el único que se percató de los hechos;
- b) La declaración no se encuentre en oposición con otras pruebas que obren en autos, y
- c) Concurran en el testigo circunstancias que sean garantía de veracidad.

4.2.5.4 Pericial

La prueba pericial versará sobre cuestiones relativas a alguna ciencia, técnica o arte, por lo que las personas que la desahoguen, denominadas peritos, deben tener conocimiento en la ciencia, técnica o arte sobre el cual debe versar su dictamen; si la profesión o el arte

estuvieren legalmente reglamentados, los peritos deberán acreditar estar autorizados conforme a la Ley.

La prueba pericial deberá ofrecerse indicando la materia sobre la que deba versar, exhibiendo el cuestionario respectivo, con copia para cada una de las partes.

La Ley Federal del Trabajo establece en su artículo 824, que la Junta nombrará los peritos que correspondan al trabajador, en cualquiera de los siguientes casos:

- I. Si no hiciera nombramiento de perito;
- II. Si designándolo no compareciera a la audiencia respectiva a rendir su dictamen, y
- III. Cuando el trabajador lo solicita, por no estar en posibilidad de cubrir los honorarios correspondientes. Criterio que asimismo se considera debe prevalecer en materia laboral burocrática.

En el desahogo de la prueba pericial se observarán las disposiciones siguientes:

a) Cada parte presentará personalmente a su perito el día de la audiencia, salvo el caso previsto en el artículo 824 de la Ley Federal del Trabajo, citado;

b) Los peritos protestarán desempeñar su cargo con arreglo a la Ley e inmediatamente rendirán su dictamen, a menos que por causa justificada soliciten se señale nueva fecha para rendirlo;

c) La prueba se desahogará con el perito que concurra, salvo el caso de la fracción II del artículo 824 citado, supuesto en el cual el Tribunal señalará nueva fecha, y dictará las medidas necesarias para que comparezca el perito;

d) Las partes y los miembros del Tribunal podrán hacer a los peritos las preguntas que juzguen conveniente, y

e) En caso de existir discrepancia en los dictámenes, el Tribunal designará un perito tercero.

En caso de que se designe un perito tercero en discordia, cuando concurra alguno de los impedimentos de los representantes y los auxiliares, para conocer de los juicios en que

intervengan que establece la Ley Federal del Trabajo, dicho perito debe excusarse dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la en que se notifique su nombramiento. El Tribunal calificará de plano la excusa y declarada procedente, se nombrará nuevo perito.

4.2.5.5 Inspección

La parte que ofrezca la inspección deberá precisar el objeto materia de la misma; el lugar dónde debe practicarse; los períodos que abarcará y los objetos y documentos que deben ser examinados. Al ofrecerse la prueba deberá hacerse en sentido afirmativo, fijando los hechos o cuestiones que se pretenden acreditar con la misma.

Admitida la prueba de inspección por el Tribunal, deberá señalar día, hora y lugar para su desahogo; si los documentos y objetos obran en poder de alguna de las partes, el Tribunal la apercibirá que, en caso de no exhibirlos, se tendrán por ciertos presuntivamente los hechos que se tratan de probar. Si los documentos y objetos se encuentran en poder de personas ajenas a la controversia se aplicarán los medios de apremio que procedan.

En el desahogo de la prueba de inspección se observarán las reglas siguientes:

- a) El actuario, para el desahogo de la prueba, se cenirá estrictamente a lo ordenado por el Tribunal;
- b) El actuario requerirá se le pongan a la vista los documentos y objetos que deben inspeccionarse;
- c) Las partes y sus apoderados pueden concurrir a la diligencia de inspección, y formular las objeciones u observaciones que estimen pertinentes, y
- d) De la diligencia se levantará acta circunstanciada, que firmarán los que en ella intervengan y la cual se agregará al expediente, previa razón en autos.

4.2.5.6 Presuncional

Este medio probatorio está referido a la presunción, que es la consecuencia que la Ley o el Tribunal deducen de un hecho conocido para averiguar la verdad de otro desconocido. Las partes al ofrecer la prueba presuncional indicarán en qué consiste y lo que se acredita con ella.

Hay presunción legal cuando la Ley lo establece expresamente; hay presunción humana cuando de un hecho debidamente probado se deduce otro que es consecuencia de aquel. Las presunciones legales y humanas son *iuris tantum*, ésto es, admiten prueba en contrario.

El que tiene a su favor una presunción legal, sólo está obligado a probar el hecho en que la funda.

4.2.5.7 Instrumental

La prueba instrumental es el conjunto de actuaciones que obren en el expediente, formado con motivo del juicio, las cuales el Tribunal estará obligado a tomar en cuenta. Es menester hacer la precisión, de que sólo aquellas actuaciones a las que sea dable otorgarles valor probatorio conforme a Derecho, ya que en algunos litigios ciertos medios probatorios podrían carecer de valor por estar ofrecidos indebidamente, por no haberse perfeccionado o porque en su desahogo concurrieron ciertos elementos que los hacen perder su valor probatorio, así como otras circunstancias que podrían restarle dicho valor.

Los alegatos derivan de los principios de audiencia e igualdad de las partes, y consisten en las manifestaciones o razonamientos que las partes formulan, teniendo por objeto fortalecer sus puntos de vista sostenidos en el juicio. Esto es, son apreciaciones personales de las partes que buscan influir en el ánimo del juzgador, a efecto de colmar sus

pretensiones, ya que en los alegatos se exponen razones tendientes a ilustrar al juzgador sobre la litis planteada.

4.2.6 EL LAUDO

Una vez desahogadas las pruebas y presentados los alegatos, se dictarán los puntos resolutivos del laudo, que se engrosará dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la celebración de la audiencia. Salvo cuando ajuicio 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.

Antes de pronunciarse el laudo, los magistrados representantes podrán solicitar mayor información para mejor proveer, en cuyo caso el Tribunal acordará la práctica de las diligencias necesarias.

Para emitir el laudo, el Tribunal apreciará en conciencia las pruebas que se le presenten, sin sujetarse a reglas fijas para su estimación, y resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada. Sin embargo deberá expresar en el laudo las consideraciones en las que se motive su decisión y los preceptos jurídicos en los que la fundamente.

Pronunciado el laudo, el Tribunal lo notificará personalmente a las partes y deberá ser acatado por las autoridades correspondientes.

Cuando se presente la suspensión de los efectos del nombramiento, ya sea con la conformidad del sindicato o por determinarlo una resolución incidental del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, si este Tribunal resuelve dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de salarios caídos.

El laudo deberá ser notificado personalmente a las partes, será inapelable y deberá ser cumplido por las autoridades correspondientes, por lo que en el caso de estar en desacuerdo con dicho laudo, las partes podrán interponer juicio de amparo ante el Poder

Judicial Federal, el cual resolverá lo que conforme a Derecho proceda, pudiendo inclusive ordenar que se emita un nuevo laudo con libertad de jurisdicción, pero considerando ciertos razonamientos. Lo que en la práctica forense ha llevado a que los juicios se prolonguen, ya que las partes en conflicto casi siempre promueven amparos contra los laudos en cumplimiento, la actora, en caso de ser trabajador, esperando colmar sus pretensiones o que se generen más salarios caídos y la demandada, dependencia o institución, con la finalidad de que se colmen su pretensiones o por negligencia, ésto es, para justificar el trabajo de sus áreas jurídicas, que por lo general no valoran el costo económico de prolongar los litigios laborales burocráticos innecesariamente.

Al quedar firme el laudo correspondiente, ésto es, *res iudicta*, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene la obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos y, a ese efecto, dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes, como lo establece vagamente la ley laboral burocrática. Sin embargo cuando se pida la ejecución de un laudo, el Tribunal despachará auto de ejecución y comisionará a un actuario para que asociado de la parte promovente, se constituya en el domicilio de la parte demandada y la requiera para que cumpla la resolución, apercibiéndola de que de no hacerlo, se impondrá una multa hasta de dos mil pesos, multa que se hará efectiva por la Tesorería de la Federación, para lo cual el Tribunal girará el oficio correspondiente. La Tesorería informará al Tribunal de haber hecho efectiva la multa, señalando los datos relativos que acrediten su cobro.

Lo anterior es indignante ya que se deja en un franco estado de indefensión a los trabajadores al servicio del Estado, que han obtenido un laudo favorable a sus intereses. Sin embargo, la práctica diaria ante el normal incumplimiento o lento cumplimiento de las dependencias respecto a las demandas, han llevado a los litigantes del foro a buscar otras formas de cumplimentar los laudos, como son la presentación de quejas ante las contralorías internas, la antigua Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la oficina de quejas de la Presidencia de la República; denuncias antes la Auditoría Superior de la Federación; la presentación de denuncias por violación a Derechos Humanos ante el Ombudsman, o en su caso, ejerciendo presión a través de los Medios Masivos de Comunicación.

Solamente por excepción podrá ordenarse que se abra incidente de liquidación, ya que en los laudos el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando se trate de prestaciones económicas, determinará el salario que sirva de base a la condena y cuantificará el importe de dichas prestaciones, señalando las medidas con arreglo a las cuales deberá cumplirse el laudo.

4.3 EL CESE JUSTIFICADO SIN NECESIDAD DE DEMANDA ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

Debe destacarse que en los términos del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa, ésto es, no existen alternativas de un despido diferente al expuesto por este precepto, aunque en la práctica suele haber despidos injustificados que son resueltos mediante la reinstalación del servidor público.

Por lo mismo, el juicio previo al cese que jurídicamente constituye una forma de garantizar la estabilidad en el trabajo de los servidores públicos, desgraciadamente en la realidad se reduce a mero ornamento legal, pues ese derecho es violado frecuentemente por los titulares de las dependencias.

Pero lo más preocupante de ésto es la interpretación que ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, totalmente contraria al espíritu de la Ley, pues señala que el titular de la dependencia puede cesar al trabajador y posteriormente justificar el despido por vía de excepción.⁷⁶

Quinta Época
Instancia: Cuarta Sala
Fuente: Apéndice de 1995
Tomo: Tomo V, Parte SCJN
Tesis: 564
Página: 371

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS, SIN AUTORIZACION DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE. Cuando el titular de una dependencia

⁷⁶ Dávalos, José, op cit, p. 88.

burocrática expone por vía de excepción las causas que motivaron el cese de un trabajador del Estado, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no puede negarse a estimarlas, aunque no haya acudido al mismo para obtener su resolución previamente al cese, porque semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordenamiento legal.

Quinta Época:

Amparo directo 8116/46. Secretaría de Educación Pública. 15 de noviembre de 1948. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo directo 2471/49. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 10 de octubre de 1949. Cinco votos.

Amparo directo 7538/49. López Martínez María Rosaura. 25 de agosto de 1950. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo directo 4396/47. Secretario de Educación Pública. 17 de enero de 1951. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo directo 4396/47. Secretario de Educación Pública. 17 de enero de 1951. Unanimidad de cuatro votos.

Nota: Esta tesis ha sido modificada por la diversa 2a./J. 46/97, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, octubre de 1997, página 377, de rubro "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA DEL EJECUTIVO NO TIENE FACULTADES PARA CESARLOS UNILATERALMENTE POR LAS CAUSALES QUE ESTABLECE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 46 DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA, SINO QUE DEBE DEMANDAR EL CESE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE (MODIFICACIÓN DEL CRITERIO DE LA TESIS JURISPRUDENCIAL 564, COMPILACIÓN DE 1995, TOMO QUINTO)."

Para los trabajadores, en general, sigue siendo un anhelo que la Ley les otorgue mayor seguridad en cuanto a su permanencia en el empleo, porque aún no se ha alcanzado el ideal de la estabilidad: la idea del despido debe desaparecer, para ser sustituida por un juicio breve sumarisimo, decían nuestros antepasados, no más largo de diez o quince días, en el cual, cumpliéndose las formalidades esenciales del procedimiento, se solicite la rescisión o terminación de las relaciones de trabajo; en este período el trabajador continuará prestando sus servicios y percibiendo su salario⁷⁷.

Resulta muy importante hacer notar que mientras que dentro del trabajo, en general, se dan paralelamente causas de rescisión de la relación laboral sin responsabilidad para el patrón y para el trabajador (artículos 47 y 51 de la Ley Federal del Trabajo, respectivamente), para el trabajo burocrático, en cambio, únicamente se contemplan causales de cese sin responsabilidad para los titulares de las dependencias (artículo 46 de la Ley burocrática).

⁷⁷ CUEVA, Mario de la; "Un triunfo: Estabilidad en el Trabajo"; *Uno más Uno*; México, 12 de mayo de 1980, p. 6.

Así, el titular de una dependencia de la Administración Pública está facultado para cesar de inmediato a un servidor público, con el consentimiento del Sindicato o bien para demandar del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento.

Adicionalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado lo siguiente:

Novena Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVII, Enero de 2003

Tesis: I.1o.T.145 L

Página: 1884

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. TRATÁNDOSE DE LA CAUSAL DE CESE A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 46 DE LA LEY FEDERAL BUROCRÁTICA, SE DEBE ATENDER AL FACTOR PERJUICIO. Para determinar que se está en presencia de la causal de cese, prevista en la fracción I del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las faltas al trabajo injustificadas deben estar referidas al factor perjuicio que se causaría por la naturaleza misma de las funciones encomendadas, al dejar de atenderlas con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, lo que afectaría el funcionamiento de maquinaria o equipo, poniendo en peligro los bienes, o al causar la suspensión o deficiencia de un servicio que ponga en peligro la salud o la vida de las personas, en los términos que señalen los reglamentos de trabajo aplicables a la dependencia respectiva.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 22301/2002. Georgina Alejandra Urbina Guzmán. 12 de noviembre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Rafael Olivera Toro y Alonso. Secretaria: Bertha Jasso Figueroa.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, noviembre de 1995, página 616, tesis I.5o.T.33 L, de rubro: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, LA FALTA INJUSTIFICADA A LAS LABORES SE TRADUCE EN TRANSGRESIÓN A SUS OBLIGACIONES Y MOTIVA EL CESE."

En lo referente al cese sumario por el titular de la dependencia del Ejecutivo, se ha

dictado una nueva opinión de la Suprema Corte, aunque lamentablemente sólo hace referencia al cese en los términos de la fracción V del artículo 46, omitiendo considerar la fracción I.

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VI, Octubre de 1997

Tesis: 2a./J. 46/97

Página: 377

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA DEL EJECUTIVO NO TIENE FACULTADES PARA CESARLOS UNILATERALMENTE POR LAS CAUSALES QUE ESTABLECE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 46 DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA, SINO QUE DEBE DEMANDAR EL CESE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE (MODIFICACIÓN DEL CRITERIO DE LA TESIS JURISPRUDENCIAL 564, COMPILACIÓN DE 1995, TOMO QUINTO). Esta Segunda Sala modifica el criterio de la anterior Cuarta Sala, que se integró jurisprudencialmente desde 1951 y que ha sido recogida y reiterada sin variación con los números 189 (compilación de 1965, Quinta Parte); 270 (compilación de 1975, Quinta Parte); 314 (compilación de 1985, Quinta Parte); 1969 (compilación de 1988, Segunda Parte); y 564 en la compilación de 1995, Tomo Quinto, que establece: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS, SIN AUTORIZACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.- Cuando el titular de una dependencia burocrática expone por vía de excepción las causas que motivaron el cese de un trabajador del Estado, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no puede negarse a estimarlas, aunque no haya acudido al mismo para obtener su resolución previamente al cese, porque semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordenamiento legal.". La modificación que se hace en los términos del artículo 194 de la Ley de Amparo, se funda en la interpretación histórica de la disposición contenida en la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuya génesis se remonta al acuerdo presidencial publicado el doce de abril de mil novecientos treinta y cuatro, así como al artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, del cuatro de abril de mil novecientos cuarenta y uno; asimismo, en la interpretación jurídica derivada de que aquel criterio jurisprudencial interpretaba el artículo 44 del mencionado estatuto que ya fue abrogado, rigiendo desde el veintinueve de diciembre de mil novecientos sesenta y tres la nueva ley que, en la actualidad, recoge en su artículo 46 importantes modificaciones que ameritan una nueva interpretación; también se toma en cuenta la interpretación sistemática del artículo 123, apartado B, fracción IX,

constitucional, en relación con los artículos 46, 46 bis y 127 bis de su ley reglamentaria, así como la finalidad tutelar de los derechos de los servidores públicos, de todo lo cual se infiere que el titular de la dependencia burocrática del Ejecutivo, no tiene facultades para cesar unilateralmente a dichos servidores cuando son de base, y les atribuye haber incurrido en alguna de las causales establecidas en la fracción V del citado artículo 46, sino que debe promover demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para que éste decida en un laudo si se demostró la causal rescisoria o no se demostró, de manera que si en tales supuestos el titular dicta el cese por sí y ante sí, éste será injustificado si lo demanda el empleado.

Contradicción de tesis 66/96. Entre las sustentadas por el Sexto y Cuarto Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo, ambos del Primer Circuito. 5 de septiembre de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Aristeo Martínez Cruz.

Tesis de jurisprudencia 46/97. Aprobada por la Segunda Sala de este alto tribunal, en sesión pública de cinco de septiembre de mil novecientos noventa y siete, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan Díaz Romero, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Mariano Azuela Gutiérrez y presidente Genaro David Góngora Pimentel. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Nota: Esta tesis modifica el criterio sustentado en la jurisprudencia 564, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo V, Materia del Trabajo, página 371, de rubro: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS, SIN AUTORIZACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE."

Por su parte, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ha dictado los siguientes Laudos:

Cese. Procedencia del. (ART. 46-I.) No es incompatible la aplicación de sanciones administrativas de carácter económico a los trabajadores públicos, con el ejercicio de la acción de cese por parte de los Titulares del Poder Público Federal, pues las primeras se entienden aplicables a la reparación del daño causado por el incumplimiento a las obligaciones unilaterales preestablecidas (prestación y contraprestación), y pedir la terminación de los efectos de un nombramiento, sin responsabilidad para el Estado, es sólo el acto jurídico de poner fin a una relación contractual. Por lo tanto, no existe violación constitucional por "doble sanción". (Laudo: Exp. N° 458/49. Secretado de Agricultura y Ganadería Vs. Juana Cázares Leyva.)

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

4.4 ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 46 DE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Observando la estructura jurídica de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se concluye que el cuerpo del espíritu del precepto número 46, se complementa a su vez con el texto del artículo 46 bis, lo que los convierte en ordenamientos correlacionados y por lo tanto deben analizarse conjuntamente.

Cita textualmente el artículo 46, que ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos, sin responsabilidad para los titulares de las dependencias, por las siguientes causas:

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

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

III.- Por muerte del trabajador;

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

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

a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad 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.

En los casos a que se refiere esta fracción, el Jefe superior de la oficina respectiva

podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

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

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

Por su parte el artículo 46 Bis señala que:

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.

Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera⁷⁸, explican que la estabilidad de los trabajadores al servicio del Estado e instituciones descentralizadas que en la terminología burocrática se designa inamovilidad, es más precisa en favor de los empleados públicos y sobre todo, la legislación burocrática es más tutelar del empleado público que las leyes laborales para el empleado privado, pues los efectos del nombramiento del burócrata fuera de las cuatro primeras fracciones en que la relación forzosamente desaparece, la rescisión unilateral por parte del Titular de la unidad burocrática es inadmisibles, ya que éste tiene obligación de someter el caso al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando se trate de las causales a que se refiere la fracción V del precepto que se comenta, y si despide sin causa justificada al empleado está obligado a reinstalarlo y a pagarle los salarios vencidos o caídos correspondientes, en los términos previstos por el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, aplicable supletoriamente.

Es cierto que la Ley establece expresamente que si el Tribunal resuelve que el cese fue justificado, el trabajador no tendrá derecho al pago de salarios caídos, siempre que hubiere sido suspendido de su empleo con la conformidad del sindicato de su dependencia, pues de no ser así tendrá derecho al pago de salarios caídos, ya que si el sindicato no da su conformidad para la suspensión, el burócrata deberá ser removido a otra oficina con objeto de que siga devengando salarios, mientras resuelve el Tribunal. No obstante nuestro comentario anterior, fundado en el espíritu y texto del derecho de estabilidad burocrática, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido la siguiente tesis:

"No se justifican las anteriores pretensiones del quejoso (despido injustificado y pago de salarios caídos), por lo siguiente:

a) Porque la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, concede a los Titulares de las dependencias burocráticas la facultad de suspender en su trabajo a los empleados de las referidas dependencias, con el consentimiento del Sindicato, que hayan dado motivo para la terminación de su nombramiento, pero no les impone la obligación de hacerlo;

⁷⁸ TRUEBA URBINA, Alberto y Jorge TRUEBA BARRERA; *Legislación Federal del Trabajo Burocrático: Comentarios y jurisprudencia: Disposiciones complementarias*, Porrúa, México, 1998, pp. 41 y 42.

b) Porque aún cuando la referida disposición legal establece que el nombramiento de los trabajadores dejará de surtir efectos, sin responsabilidad para los Titulares de las dependencias, por resolución del Tribunal responsable, no establece sanción alguna para el caso de que no demanden la autorización correspondiente al indicado Tribunal, sino que cesen a los empleados y después traten de justificar dicho cese en vía de excepción." (Amparo directo 5402/66. Alfredo Castillo Meza. 6 de junio de 1967. Lic. Ángel Carvajal. Srfo. Lic. José Martínez Delgado.)

La estructura del artículo 46 de la LFTSE contiene como causales del cese del nombramiento, algunas que son consecuencia lógica sin que pueda admitirse controversia como son: la renuncia, la conclusión del término o de la obra determinantes de la designación y la muerte del trabajador.

De la misma manera, se incluye la incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores, que en realidad ofrece dos variantes para su resolución mediante controversia: la propiamente de apreciación subjetiva que deberá resolverse, ya sea por la vía del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, o bien por mediación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que la materia de trabajo entre el Estado y sus empleados no ha sido reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como laboral, sino administrativa; la otra alternativa es la seguridad social o la medicina del trabajo, correspondiendo la decisión de pensionar al trabajador, en los términos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Por lo anterior quedarían como susceptibles de resolverse, en forma definitiva, por medio de controversia judicial, las siguientes causales:

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

dependencia respectiva.

- Cuando el trabajador incurra 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 ambos, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.
- Cuando falte por más de tres días consecutivos, sin causa justificada
- Por destruir intencionalmente los edificios, materiales e instrumentos relacionados con el trabajo
- Por cometer actos inmorales en el trabajo
- Por revelar asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo, es de suponerse que si no tiene conocimiento de ellos, es absurdo pensar que se podría presentar esta situación.
- Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad de las instalaciones o de las personas en el sitio donde preste sus servicios
- Por desobedecer, reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores
- Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.
- Por falta de cumplimiento, comprobada, de las condiciones generales de trabajo de la dependencia
- Por prisión que sea resultado de una sentencia ejecutoria.

Los párrafos restantes del artículo 46, aclaran los aspectos relacionados con la suspensión del trabajo durante la controversia ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, estableciendo como variantes: la remoción del trabajador a una oficina distinta a donde hubiera estado adscrito, dentro de la misma entidad federativa, en lo posible; la otra opción, en el caso de que el Sindicato estuviera de acuerdo, la suspensión del nombramiento, en el evento de que no lo estuviera, entonces el titular puede directamente demandar ante el Tribunal Federal, la suspensión de los efectos del nombramiento, el cual lo proveerá de plano en incidente separado, sin perjuicio de continuar con el procedimiento, y en caso de que el laudo beneficie al trabajador, éste recibirá la instalación y el respectivo pago de los salarios caídos, pero en caso contrario, el Estado no tendrá responsabilidad alguna.

El artículo 46 Bis, por su parte, explica los requisitos que deberá cumplir la demanda de cese justificado, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en cumplimiento de lo dispuesto por la fracción V del artículo 46 de la Ley Burocrática.

En el cuadro siguiente se comparan las causales de la terminación de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el empleador, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de la Ley Federal del Trabajo

CAUSAS DEL CESE	CAUSAS DE LA RESCISIÓN
<p>I.- Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva.</p>	<p>I. Engañarlo el trabajador o en su caso, el sindicato que lo hubiese propuesto o recomendado con certificados falsos o referencias en los que se atribuyan al trabajador capacidad, aptitudes o facultades de que carezca. Esta causa de rescisión dejará de tener efecto después de treinta días de prestar sus servicios el trabajador;</p>
<p>II.- Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;</p>	<p>Sin analogía</p>
<p>III.- Por muerte del trabajador;</p>	<p>Sin analogía</p>
<p>IV.- Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;</p>	<p>Sin analogía</p>
<p>V.- Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:</p>	
<p>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.</p>	<p>II. Incurrir el trabajador, durante sus labores, en faltas de probidad u honradez, en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos en contra del patrón, sus familiares o del personal directivo o administrativo de la empresa o</p>

	<p>establecimiento, salvo que medie provocación o que obre en defensa propia;</p> <p>III. Cometer el trabajador contra alguno de sus compañeros, cualquiera de los actos enumerados en la fracción anterior, si como consecuencia de ellos se altera la disciplina del lugar en que se desempeña el trabajo;</p> <p>IV. Cometer el trabajador, fuera del servicio, contra el patrón, sus familiares o personal directivo administrativo, alguno de los actos a que se refiere la fracción II, si son de tal manera graves que hagan imposible el cumplimiento de la relación de trabajo</p>
<p>b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.</p>	<p>X. Tener el trabajador más de tres faltas de asistencia en un período de treinta días, sin permiso del patrón o sin causa justificada;</p>
<p>c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.</p>	<p>V. Ocasionar el trabajador, intencionalmente, perjuicios materiales durante el desempeño de las labores o con motivo de ellas, en los edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo;</p> <p>VI. Ocasionar el trabajador los perjuicios de que habla la fracción anterior siempre que sean graves, sin dolo, pero con negligencia tal, que ella sea la causa única del perjuicio;</p> <p>XII. Negarse el trabajador a adoptar las medidas preventivas, o a seguir los procedimientos indicados para evitar accidentes o enfermedades</p>
<p>d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.</p>	<p>VIII. Cometer el trabajador actos inmorales en el establecimiento o lugar de trabajo;</p>
<p>e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.</p>	<p>IX. Revelar el trabajador los secretos de fabricación o dar a conocer asuntos de carácter reservado, con perjuicio de la empresa;</p>
<p>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.</p>	<p>VII. Comprometer el trabajador, por su imprudencia o descuido inexcusable, la seguridad del establecimiento o de las personas que se encuentren en él;</p>

<p>g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.</p>	<p>XI. Desobedecer el trabajador al patrón o a sus representantes, sin causa justificada, siempre que se trate del trabajo contratado;</p>
<p>h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.</p>	<p>XIII. Concurrir el trabajador a sus labores en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, salvo que, en este último caso, exista prescripción médica. Antes de iniciar su servicio, el trabajador deberá poner el hecho en conocimiento del patrón y presentar la prescripción suscrita por el médico;</p>
<p>i) Por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.</p>	<p>XIV. La sentencia ejecutoriada que imponga al trabajador una pena de prisión, que le impida el cumplimiento de la relación de trabajo; y</p>
<p>j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.</p>	<p>XV. Las análogas a las establecidas en las fracciones anteriores, de igual manera graves y de consecuencias semejantes en lo que al trabajo se refiere.</p>

Como puede advertirse, no existen grandes diferencias entre las causales de la terminación de la relación laboral sin responsabilidad para el empleador, en ambas leyes del trabajo, con excepción de las aptitudes y habilidades del perfil del trabajador, en el caso del trabajo en general y la muerte, en la ley burocrática, aunque en este último caso se presume que también en el trabajo, en general, es causal de terminación.

4.6 CRÍTICA AL ARTÍCULO 46 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

En lo general, la redacción del artículo 46 de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, se ajusta a lo expuesto por el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo;

sin embargo, la atribución conferida a los titulares de las dependencias de la Administración Pública, de proceder al cese sumario justificado, como se plantea en la fracción I, del artículo 46, deja al servidor público, indefenso y desprotegido, en el caso de suspenderse sus salarios, en la medida que logra interponer los recursos establecidos por la ley, como son acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y posteriormente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Novena Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomó: XVI, Noviembre de 2002

Tesis: I.1o.T.142 L

Página: 1199

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. MOMENTO EN QUE DEBE EMPEZAR A CONTARSE EL TÉRMINO PARA INTERPONER LA DEMANDA DE AMPARO, PROMOVIDA CONTRA UN LAUDO DICTADO POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. El artículo 21 de la Ley de Amparo establece que el término para la interposición del juicio de garantías será de quince días, que se contarán a partir del día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación del acto reclamado. Así que cuando la demanda de amparo se interpone contra un laudo dictado por una de las Salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la "ley del acto" es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, concretamente el artículo 142, que pone de manifiesto que las notificaciones personales surtirán sus efectos en el momento mismo en que se realicen, por lo que debe empezar a contarse a partir del día siguiente a aquel en que se efectuó la notificación del acto reclamado.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Reclamación 3/2002. Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. 11 de abril de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Teresa Sánchez Medellín, secretaria de tribunal autorizada por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrada. Secretario: David Cortés Martínez.

Novena Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XVI, Agosto de 2002
Tesis: I.1o.T.136 L
Página: 1401

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ANTE LA FALTA DE FIRMA DEL SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA SALA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, DEBE CONCEDERSE EL AMPARO PARA QUE SUBSANE LA IRREGULARIDAD. Ante la falta de regulación expresa en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, respecto a la carencia de firma en los laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en aplicación de la supletoriedad a que remite el artículo 11 del ordenamiento legal citado, debe operar lo dispuesto en los artículos 839 de la Ley Federal del Trabajo y el 61 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en los que se establece la obligación para el secretario de Acuerdos de firmar los laudos o sentencias que decidan el fondo del asunto. Así, debe entenderse que la omisión de la firma en las resoluciones, por parte de los secretarios de Acuerdos de las Salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se traduce en una violación de carácter formal, cuya consecuencia jurídica será la de conceder el amparo, sin calificar la acción constitucional ejercida para que la Sala responsable subsane la irregularidad anotada.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 5081/2002. Gobierno del Distrito Federal. 4 de abril de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Teresa Sánchez Medellín, secretaria de tribunal autorizada por el Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrada. Secretario: Eduardo Santiago Paz.

Quinta Época

Instancia: Cuarta Sala

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo V, Parte SCJN

Tesis: 561

Página: 369

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ANTES DE OCURRIR AL AMPARO, DEBEN HACERLO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. Cuando los trabajadores del Estado se vean afectados por actos de los titulares de las dependencias en que presten sus servicios, si desean reclamar tales actos deben ocurrir al Tribunal de Arbitraje a proponer sus correspondientes quejas, antes de promover el juicio de garantías, pues si en lugar de agotar dicho medio de defensa legal ocurren directamente al juicio de amparo, éste debe sobreseerse.

Quinta Época:

Amparo en revisión 3606/41. Aguilar Waldo. 7 de noviembre de 1941. Cinco votos.

Tomo LXX, pág. 5384. Perera Castillo Francisco y coags. 14 de noviembre de 1941. Cinco votos.

Amparo en revisión 2266/41. Amaya Abelardo S. 12 de diciembre de 1941. Cinco votos.

Amparo en revisión 5303/41. Ramírez V. Jesús y coags. 14 de abril de 1942. Cinco votos.

Amparo en revisión 394/42. Valdés Rafael A. 17 de septiembre de 1942. Unanimidad de cuatro votos.

4.6 POSIBLES MODIFICACIONES AL ARTÍCULO 46 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Debe destacarse que en la búsqueda de Jurisprudencia y Tesis Aisladas en el Semanario del Poder Judicial de la Federación, junio 1917-marzo de 2003, no se encontraron referencias a amparos interpuestos por ceses justificados de servidores públicos, como un acto jurídico de los titulares de las dependencias de la Administración Pública, en los términos establecidos por la fracción I del artículo 46 de la LFTSE.

El artículo 46 de la LFTSE cita, actualmente:

*Artículo 46

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

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

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

III.- Por muerte del trabajador;

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

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

a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad 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.

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

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

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

Se propone que cite:

* Artículo 46

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

I.- Por renuncia;

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

III.- Por muerte del trabajador;

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

a) Por abandono de empleo o por repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que

ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva.

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

c) 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.

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

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

f) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

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

h) 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.

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

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

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

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

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

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente; pero si este no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos c), e), g), y

j), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

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

CONCLUSIONES

Retomado la hipótesis que originara el trabajo de comprobación o tesis respecto a que:

La existencia de una normatividad plenamente definida referente al cese justificado de los trabajadores al servicio del Estado, permitirá minimizar posibles acciones antijurídicas que pudieran realizar éstos; además, que garantizaría un estado de derecho, tanto para los trabajadores en cuestión como para el Estado mismo, y un marco jurídico claro y exento de irregularidades, lo cual redundaría en un buen comportamiento individual de quienes estén sujetos a la sanción en comento.

Se infiere que ésta fue acertada por las siguientes conclusiones:

PRIMERA: Es opinión generalizada que los trabajadores al servicio del Estado no fueron incluidos en el texto original del artículo 123 constitucional; sin embargo, vale la pena recordar las palabras del Doctor Jorge Carpizo, cuando analiza el problema de la interpretación de la Constitución: "no siempre, quien analiza llega a comprender el espíritu que orientó al constituyente de 1917". Para la autora de tesis, el constituyente los incluyó, haciéndose innecesario mencionarlos como trabajadores de excepción, simple y llanamente, el artículo 123 era de aplicación general para las relaciones de trabajo, toda vez que el texto original en su primer párrafo citaba que "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo... las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general *todo contrato de trabajo.*"

SEGUNDA: Entre los años de 1917 y 1929, las legislaturas de los Estados expedieron leyes del trabajo, en ejercicio de la facultad concedida en el preámbulo del artículo 123 constitucional. Algunas de esas leyes se ocuparon de las relaciones de los trabajadores al servicio de las Entidades Federativas. Por ejemplo, la Ley del Trabajo de Veracruz, expedida el 14 de enero de 1918, considerada la más antigua de América, no incluyó a los trabajadores al servicio del gobierno del Estado.

TERCERA: Como resultado de la federalización de la legislación del trabajo, producto de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial* de 6 de septiembre de 1929, era necesaria la creación de una ley laboral unitaria. El 18 de agosto de 1931 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación la primera Ley Federal del Trabajo. El artículo 20 de esa Ley establecía: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan."

CUARTA: La polémica consistente en determinar si el artículo 123 constitucional era aplicable a los burócratas, la resolvió la Suprema Corte de manera muy subjetiva, en el sentido de que los trabajadores al servicio del Estado no gozan de las prerrogativas que para los trabajadores consigné el artículo 123 de la Constitución, ya que éste tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen.

QUINTA: Las leyes del servicio civil no se expidieron; los trabajadores del servicio público desarrollaban sus labores en una completa inseguridad jurídica, sujetos siempre a los avatares de la vida política, puesto que a cada cambio de funcionarios, aún de los de modesta categoría, eran cesados decenas, cientos o miles de empleados, a efecto de que fueran nombrados en aquellos puestos los amigos del nuevo titular. Resulta obvio comprender que los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, e incluso su permanencia en el empleo, estaban condicionados a criterios subjetivos de los funcionarios.

SEXTA: El día 5 de noviembre de 1938 se aprobó por el Poder Legislativo Federal; se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de 5 de diciembre de 1938, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Este ordenamiento marca un paso decisivo en la historia del derecho del trabajo, porque vino a establecer, como lo dice Mario de la Cueva, la sustitución de la antigua teoría de la función pública regida por el derecho administrativo, por la solución que se desprende de la Declaración de derechos sociales de 1917, quiere decir, la relación jurídica entre el estado y sus trabajadores sería una relación de trabajo. Con el Estatuto de 1938 dejó de marchar a la deriva la burocracia. Posteriormente, el Presidente Manuel Ávila

Camacho promulgó un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el *Diario Oficial* de 17 de abril de 1941. Así surgió como un régimen especial, de excepción, el marco jurídico constitucional que regula las relaciones laborales que se dan entre los Poderes de la Unión y el gobierno del Distrito Federal con sus trabajadores.

SÉPTIMA: Como resultado de la reforma de 1960, el artículo 123 constitucional quedó integrado por dos apartados, el "A", compuesto por el texto de las fracciones existentes previamente a la reforma, y el "B", integrado por las fracciones que fueron objeto de la adición; con su aprobación se cristalizó un viejo anhelo de los servidores públicos: que se contemplara su relación laboral al nivel constitucional.

OCTAVA: La inclusión del Apartado "B" en el artículo 123 constitucional, condujo a que se elaborará y promulgara la respectiva ley reglamentaria; así, en el *Diario Oficial de la Federación* el día 28 de diciembre de 1963, se publicó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en cuyo artículo 46 se intentó proteger la inamovilidad de los servidores públicos, restringiendo el arbitrio del titular de las dependencias y de sus subordinados de confianza, para cesar justificadamente a los servidores públicos.

NOVENA: Como puede observarse en el texto del artículo 46, jamás se otorga la facultad, en forma explícita, para que de *motu proprio* y sin responsabilidad alguna, el titular de la dependencia ordene el cese de algún servidor, aún cuando se menciona en la fracción V del mismo precepto, que por algunas de las causales del cese justificado, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje deberá conocer previamente y dictar el laudo correspondiente.

DÉCIMA: En marzo de 2004, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es una de las dependencias, tal vez la única, que carece de página electrónica para informar a la ciudadanía sobre sus funciones, estadísticas, informes, y en general todo lo relacionado con los fundamentos de su creación y operación, lo cual origina una laguna que debe solventarse a la brevedad.

DÉCIMO PRIMERA: Debe reformarse el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado, de tal forma que todo cese derivado de las causales enlistadas en el mismo, sea conocido previamente por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o un nuevo órgano con funciones cuasi jurisdiccionales de tipo administrativo, como podría ser el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que la materia de las relaciones de trabajo Estado-servidores públicos, es considerada de tipo administrativa en su aspecto procedimental.

DÉCIMO SEGUNDA: Se hace necesario: capacitar y adiestrar a los servidores públicos que acuden en la defensa del interés laboral burocrático de las dependencias de la Administración Pública, Federal y local. Idea que recoge la fracción VII del apartado B del artículo 123 constitucional. Asimismo establecer canales de comunicación entre las distintas áreas de la Administración Pública con sus áreas jurídicas y de manejo de personal, ya que si las cosas se hacen debidamente y con apego al marco jurídico, se evitará de esta forma la innecesaria carga de trabajo por lo que respecta a los litigios laborales burocráticos, en los que actúan los apoderados de los Titulares de las dependencias e instituciones demandadas. Crear una Base de Datos de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la cual se contemplen campos destinados a sus generales e historial en el gobierno, para tener un control preciso del desarrollo del trabajador en la Administración Pública. Lo que en un futuro deberá empatarse con el establecimiento del Servicio Público de Carrera de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el que se definan con precisión las políticas de ingreso, permanencia, evaluación y promoción de los servidores públicos incorporados a dicho Servicio, el que deberá privilegiar la igualdad de oportunidades frente a los compadrazgos y amiguismos que han medrado la eficiencia, eficacia, economía y transparencia del servicio público, lo que finalmente se ha traducido en costos de deficiente-calidad para los gobernados, historia conocida por todos en México. Asimismo, se deben entablar debidamente los procesos de responsabilidad de los servidores públicos que hayan trasgredido la norma de la materia, ya que si termina la relación de trabajo entre el gobierno, federal o local con sus trabajadores, por causa de un procedimiento de responsabilidad fincado en contra de algún servidor público y éste, mediante los medios legales a su alcance demuestra ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la nulidad de dicho procedimiento, se tendrá por despedido

injustificadamente, con sus consecuencias laborales burocráticas correspondientes.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRAGÁN, José. *Diccionario Jurídico Mexicano.*, Tomo III, Ed. Porrúa, México, 1990.
- BOLAÑOS LINARES, Rigel; *Derecho Laboral Burocrático*; Porrúa, México, 2003.
- BORRELL NAVARRO, Miguel. *Análisis Práctico y Jurisprudencia del Derecho Mexicano del Trabajo.*, 5ª Edición, Ed. Sista, México, 1996.
- BRICEÑO RUIZ, Alberto. *Derecho Individual del Trabajo.*, Ed. Harla, México, 1985.
- BUEN LOZANO, Néstor. De; *Derecho del Trabajo.*, Tomo II, 9ª Edición, Ed. Porrúa, México, 1992.
- BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1984.
- CÁRDENAS, Raúl F. *La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Antecedentes y Leyes Vigentes de México.*, Ed. Porrúa, México, 1982.
- CUEVA, Mario de la; *Derecho del trabajo*, Décima Edición, Tomo I, Ed. Porrúa, México, 1988.
- CUEVA, Mario de la; "Un triunfo: Estabilidad en el Trabajo"; *Uno más Uno*; México, 12 de mayo de 1980.
- DÁVALOS, José; *Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo*; Porrúa, México, 1991.
- Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*, 21ª Edición, Madrid, 1992.
- Diccionario Jurídico Mexicano, A-CH*, 5ª Edición, Ed. Porrúa, UNAM, México, 1992.
- Diccionario Manual Ilustrado*. Larousse. 3ª Edición, Ed. Larousse. México 1989.
- DORANTES TAMAYO, Luis; *Teoría del Proceso*; Porrúa, México, 2000.
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México 1993.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio de Derecho*; 39ª Edición, Ed. Porrúa, México 1988.
- GUERRERO, Euquerio. *Manual de Derecho del Trabajo.*, 17ª Edición, Ed. Porrúa, México, 1990.
- HORI ROBAINA, Guillermo; *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*; UNAM, Porrúa, México, 2000, Tomo A-C.
- IZQUIERDO Y DE LA CUEVA, Ana Luisa (comp); *El humanismo jurídico de Mario de la Cueva*; Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas Expedidas desde la Independencia de la República., ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano, Edición oficial, Tomo XI, 1870, 1871, Imprenta del Comercio de Dublán y Chávez, México, 1879.

MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo.*, Tomo I, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1974.

MARTINEZ MORALES, Rafael. *Derecho Burocrático.* Diccionarios Jurídicos Temáticos, Ed. Harla. México, 1997. Vol. 5.

MORALES PAULIN, Carlos. *Derecho Burocrático.* Ed. Porrúa, México, 1995, pág. 107.

MUÑOZ RAMÓN, Roberto. *Derecho del Trabajo.*, Tomo II, Ed. Porrúa, México, 1983.

PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho.*, Ed. Porrúa, México, 1990.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario de Derecho Procesal Civil.*, Ed. Porrúa, México, 1983.

PINA, Rafael de, *Diccionario de Derecho.*, Ed. Porrúa, México, 1992.

RAMÍREZ FONSECA, Francisco. *El Despido.*, 9ª Edición, Ed. Pac, México, 1989.

RAMIREZ GRONDA, Juan. *Diccionario Jurídico.* Edit. Claridad, S.A. Argentina 1998.

RUIZ BERZUNZA, Carlos Antonio. *Circunstancias Excluyentes de Responsabilidad de los Trabajadores en el Despido.*, Ed. Trillas, México, 1995.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *La Renovación de la Sociedad.*, Ed. FCE, México, 1988.

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo.*, Ed. Porrúa, México, 1992.

TRUEBA URBINA, Alberto y Jorge TRUEBA BARRERA; *Legislación Federal del Trabajo Burocrático: Comentarios y jurisprudencia: Disposiciones complementarias.* Porrúa, México, 1998, pp. 41 y 42.

FUENTES LEGALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003.

Ley Federal del Trabajo. Porrúa, México, 2004.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos., Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 1998.

Código Penal para el Distrito Federal, Ed. Porrúa, México, 1998, pág. 18.

OTRAS FUENTES

ius 2003