

La responsabilidad laboral de los servidores públicos

Carlos Reyitoso Castillo

Sumario: Introducción. / Las modalidades de la responsabilidad. / La responsabilidad laboral. / El particularismo de los trabajadores de confianza. / El nombramiento; / La estabilidad del servidor público. / Los límites de la estabilidad. / Conclusiones.

Hablar de este conjunto de personas inmersas y participantes de una relación laboral dentro de la cual el Estado forma parte de ella, enfrenta de inicio dificultades terminológicas como éstas, ante las cuales la doctrina jurídica escrita en la materia, no agrega mucha claridad, amén de estar también dividida entre aquéllos que analizan la problemática desde la perspectiva del derecho administrativo y aquéllos que como en nuestro caso, preferimos centrar nuestro análisis en el campo del derecho del trabajo.

Introducción

Servidores públicos, burocracia, funcionarios públicos, administración pública son términos y expresiones que se han utilizado, a veces como sinónimos, a veces como las diferentes modalidades con que se identifica y personifica la actividad estatal; sin embargo, en todos esos casos, ya sea de una manera u otra, denotan al conjunto de personas que realizan, una labor o actividad por encargo del Estado y bajo sus órdenes.

Hablar de este conjunto de personas inmersas y participantes de una relación laboral dentro de la cual el Estado forma parte de ella, enfrenta de inicio, dificultades terminológicas como éstas, ante las cuales la doctrina jurídica escrita en la materia, no agrega mucha claridad, amén de estar también dividida entre aquéllos que analizan la problemática desde la perspectiva del derecho administrativo y aquéllos que, como en nuestro caso, preferimos centrar nuestro análisis en el campo del derecho del trabajo.

Así, para evitar participar en un debate ajeno a los fines de estas notas, la expresión "servidores públicos" se entiende aquí como el conjunto de personas que realizan, bajo las directrices del Estado, un servicio público.¹ Esta expresión ha sido también la que el legislador mexicano ha venido utilizando en los últimos años para referirse a las personas a su servicio, por ejemplo con motivo de la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de 1982.²

1. La expresión "servicio público", se asume aquí como un término propio del derecho administrativo y que, en su sentido material, se entiende como "toda actividad a satisfacer una necesidad de interés general y que, en cuanto tal, debe estar asegurada o controlada por la administración porque la satisfacción continua de esta necesidad sólo puede estar garantizada por ella". Cf. GuILLÉN R. y VINCENT J., *Lexique de termes juridiques*, Dalloz, París 1985, p. 408.
2. Cf. REYNOSO CASTILLO, C. "Régimen de personal", in: CORTINAS PE-LÁEZ, L., *Introducción al derecho administrativo*, vol. I, (libro colectivo), 2a. ed., Porrúa, México, 1994, pp. 255-285.

De cualquier manera, al acercarse al estudio de la normatividad aplicable a este tipo de trabajadores, se puede descubrir un mundo interesante, poco estudiado con amplitud, pero sobre todo basto y no fácilmente asequible, respecto del cual puede hacerse una primera constatación que se podría expresar señalando que el régimen jurídico aplicable a las acciones y actividades que realizan los servidores públicos adolece de una gran diversidad normativa, no siempre coherente en su interior, que más de un estudioso del tema ha calificado como un verdadero "laberinto jurídico".³ En buena medida se trata de un régimen legal laboral que, por lo menos en el caso mexicano, pudiera ser una de las mejores muestras de la evolución del derecho del trabajo contemporáneo, la cual ha seguido a lo largo de esta evolución, por lo menos dos líneas constantes: una, el permanente y sistemático intento del legislador de establecer una diferenciación de los servidores públicos respecto de lo que podríamos denominar el derecho común del trabajo; y dos, la gran dificultad que históricamente ha enfrentado el derecho del trabajo para regular, laboralmente hablando, a las nuevas realidades que el mundo del trabajo le plantea, siendo precisamente las relaciones laborales de los servidores públicos, una de esas primeras dificultades que, a inicios de este siglo, el "recién nacido" derecho del trabajo tuvo que enfrentar.

La idea diferenciada del régimen laboral de los servidores públicos ha estado presente desde las primeras disposiciones que se adoptaron con posterioridad a 1917 en el caso mexicano; sin embargo, ya antes de esos años puede advertirse la existencia de una organización y regulación propia de estos trabajadores, donde el papel de la responsabilidad de los mismos ya ocupaba un papel importante. Por ejemplo, en el periodo prehispánico era particularmente difícil distinguir entre la labor de un fun-

cionario y la de un dignatario; en el primer caso se trataba de una labor unida a un cargo público, en la segunda se trataba de una posición honorífica que no necesariamente estaba ligada a un cargo público. Las actividades administrativas y ejecutivas no siempre acarrearán un ingreso ya que en algunas ocasiones se aportaban esfuerzos a cambio solamente de alimentos o seguridad en sus comunidades de origen. Pero incluso ya en esa organización del servicio público, existieron intentos por regular la responsabilidad de los servidores,⁴ aparte de que en la prestación de un servicio público operaba también el sistema de servicios a la comunidad, organizado por comisiones de vecinos.⁵ En otras ocasiones el Estado proporcionaba tierras a sus servidores para su sustento, cultivadas por mayeques, y en otras daba no sólo vestido sino alimentación a sus funcionarios y empleados. Durante el virreinato, los empleos públicos fueron temporales o vitalicios, permitiéndose su venta, a condición de pagar al tesoro real un porcentaje de la misma, o bien podían transmitirse a los hijos; más tarde durante el gobierno de los Habsburgo los criterios de incorporación al servicio público fueron el rango nobiliario, los servicios prestados a la corona, así como los nexos que se tuvieran con el Consejo de Indias.

Tal situación cambiaría con la Independencia, en donde si bien es cierto que, por ejemplo con el Plan de Ayala, cualquier persona podía tener acceso a los puestos públicos, se pudo remover, con apoyo legal, a los empleados que no estaban de acuerdo con la Independencia y de igual manera la Constitución de 1857 (artículo 32) daba preferencia a los mexicanos sobre los extranjeros para ocupar cargos públicos.

En algunos textos legales se consignan diversas disposiciones dirigidas a los servidores públicos desde fines del siglo XVIII e inicios del XIX en México. Así por ejemplo, la Constitución de Apat-

3. "...podemos señalar que en México tenemos un régimen jurídico para los trabajadores sujetos al Apartado A, otro para los comprendidos en el Apartado B, otro para los trabajadores de confianza, uno particular para los miembros de las fuerzas armadas, otro para los integrantes de ciertos cuerpos de seguridad, uno más para los miembros del servicio exterior mexicano, el relativo al personal de las entidades federativas y finalmente el de los municipios. El 'laberinto' termina por convertirse en un auténtico callejón sin salida al convivir con esta diversidad legislativa toda una gama de reglamentaciones propias de cada una de las dependencias de la administración pública centralizada". Cf HARO BELCHEZ, G., *La función pública en el proceso de modernización nacional*, IAPEM, México, 1991, p. 19.

4. "Siempre se citaba como ejemplo la decisión del rey de Texcoco que, habiéndose enterado de que uno de sus jueces había favorecido a un noble a expensas de un macehualli, hizo ahorcar al magistrado injusta". Cf. LÓPEZ ROSADO, D., *La burocracia en México*, SECQFL México, 1980, p. 47.

5. "Se registran una infinidad de funcionarios encargados de desarrollar los servicios públicos: los toquiltates, mayordomos encargados específicamente de dirigir el trabajo manual; los tlayacanques, jefes de cuadrilla; los topiles, alguaciles encargados del orden público; los encargados de 5, 20, 40, 400 y 800 personas o familias, según el caso, etc". Cf. LÓPEZ ROSADO, *op. cit.*, p. 50.

zingán establecía en su artículo 159 diversas disposiciones sobre la posible sanción de servidores públicos.⁶

Posteriormente, la Constitución de 1917 otorgaría a los estados la facultad de legislar en materia laboral, motivo por el cual en diferentes entidades de la República se emitirían leyes del trabajo dentro de las cuales se iniciaría un proceso de diferenciación entre los trabajadores de la iniciativa privada y el sector público, tendencia que sería ratificada por la Ley Federal del Trabajo de 1931 y más tarde, en 1937 con la expedición del Primer Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Auxiliares, limitando de manera importante los derechos colectivos de los trabajadores involucrados.

La tendencia seguiría consolidándose en los años siguientes, y en 1960 se integra al propio artículo 123 de la Constitución el apartado B dirigido a regular las relaciones laborales de los servidores públicos.

En 1970 se sistematizarían otros regímenes laborales especiales en el título sexto de la LFT.⁷

Teniendo como marco estos antecedentes, en estas notas se busca presentar algunas reflexiones sobre la manera como el régimen laboral burocrático (entendido aquí como el de los servidores públicos) ha regulado el tema de la responsabilidad de tales servidores ante el eventual incumplimiento de sus obligaciones para con su empleador, el Estado, tratando de poner una mayor atención a la manera como los tribunales han interpretado dicha normatividad. De esta manera, se busca poner de manifiesto cómo el régimen laboral de la responsabilidad laboral de los servidores públicos reconocido en la ley burocrática (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, LFTSE en lo sucesivo), ha tenido, por parte de los tribunales, una interpretación, (por la vía de tesis y jurisprudencia) muchas veces diferente a la que una lectura literal pudiera dar a

entender, provocando así un proceso de alejamiento entre lo formal y lo practicado, situación que en más de una ocasión, ha transformado de manera radical este régimen.

Un debate importante, pero que en estas notas no se aborda, es el relativo a la naturaleza jurídica de las relaciones que se establecen entre el Estado y sus trabajadores; baste recordar por ahora que frente a esta situación se han elaborados teorías según las cuales las normas laborales entre los servidores públicos y el Estado, deben asimilarse al derecho laboral, al derecho administrativo o bien considerarlas como una rama autónoma.⁸

Sin embargo, sí interesa comentar aquí las características que asume la responsabilidad de los servidores públicos con motivo de su actividad.

Las modalidades de la responsabilidad

Para el sentido común, se dice que alguien es responsable, cuando de manera consciente realiza u omite ciertos actos, pero también asume conscientemente las consecuencias que pudieran derivarse de los mismos; pero cuando esos actos u omisiones están previstos en una norma jurídica (convencional o legal), la responsabilidad será jurídica. Esta responsabilidad asume diferentes modalidades y alcances en función de la rama del derecho de la cual se esté hablando.

En ese sentido vale la pena no perder de vista que la responsabilidad jurídica supone la infracción o incumplimiento de una norma legalmente existente, de tal suerte que podrá ser reclamada ante las autoridades competentes, y las consecuencias dependerán entonces de lo que ese mismo marco legal infringido señale para el caso concreto.

6. Tal vez no haya un conjunto de disposiciones sistematizadas en esta época y dirigidas a regular la conducta de los servidores públicos en la realización de su trabajo, ya que se encuentran diferentes disposiciones dispersas que tocan a los más variados temas, así por ejemplo en el año de 1857 la Secretaría de Hacienda emite una circular en la cual prohíbe a los funcionarios y empleados públicos realizar o practicar juegos de azar.
7. Cf. LÓPEZ CÁRDENAS, P., "El concepto de trabajo especial en la legislación laboral mexicana" en: revista *Alegatos*, núms. 15/16, UAM, México, mayo-diciembre 1990, pp. 56-66.

8. Cf. ACOSTA ROMERO, M., "Notas para una determinación del concepto de derecho burocrático", in: *Estudios jurídicos en memoria de Alfonso Noriega Cantú*, Porrúa, México, 1991, pp. 4 y ss. Sobre el mismo tema se sugiere véase RICORD, Humberto E., "Derecho burocrático mexicano", *Boletín mexicano de derecho comparado*, UNAM, vol. V., núms. 13-14, México, enero-agosto 1972, pp. 89¹-124. SLRVENT, Carlos, *La burocracia*, ANUIES, México, 1977. En particular se recomiendan una serie de monografías que, sobre el derecho burocrático, pueden leerse en: "Instituciones de derecho burocrático", *Memorias del segundo congreso nacional de derecho burocrático*, (varios autores), Ed. Porrúa, México, 1987.

En materia civil, la responsabilidad se traduce en la obligación de reparar los daños y perjuicios que una persona, física o moral, haya causado con motivo de su comportamiento; sin embargo, en la mayoría de la teoría laborista se parte de que con el derecho del trabajo, hay un intento por alejarse de los principios que en materia de responsabilidad prevalecen en el derecho civil. Ejemplo de este alejamiento es toda la historia jurídica del nacimiento y evolución del régimen de los accidentes de trabajo, en donde a pesar de que el empleador no haya sido el culpable directo del accidente, el derecho social, y en particular el derecho del trabajo, le señala una responsabilidad derivada de su carácter de responsable del centro de trabajo. En el caso concreto de los servidores públicos son varios los tipos de responsabilidad en que los mismos pueden incurrir, siempre en función de la rama del derecho que se estuviera infringiendo; de esta manera "la falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse, además una responsabilidad civil o penal⁹. La diversidad de ordenamientos que en un momento dado podrían ser llamados a sancionar un comportamiento o actuación ilícita de un servidor público, ha permitido hablar de un sistema de responsabilidades de los servidores públicos.¹⁰

La responsabilidad civil en la que también puede incurrir un servidor público es mencionada por la misma Constitución al establecer en el artículo 111 que en este tipo de demandas en contra de un servidor público no se requerirá declaración de procedencia. Por su parte, para el Código Civil para el Distrito Federal (artículo 1927), el Estado, asume

una responsabilidad solidaria para efectos del pago de daños y perjuicios que fueren reclamados, pero podrá ser una responsabilidad subsidiaria, (artículo 1928) cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado. En estos casos, la jurisprudencia ha establecido que la falta de intención de causar daños no impide que un funcionario público sea responsable de los daños y perjuicios que ocasione con los actos que en el desempeño de sus funciones realice.¹¹

También en materia penal, los servidores públicos son objeto de una atención especial ya que el Código Penal Federal establece una serie de "tipos" penales en los cuales puede incurrir un servidor público con motivo de su actuación como tal.¹²

Por otra parte, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, derivada de la relación entre el Estado y los gobernados, en donde aquél en su relacionamiento con éstos, debe observar y respetar un marco legal en su actuar, de tal suerte que en algunos casos, el no respeto del tal marco legal puede traducirse en la comisión de infracciones administrativas.¹³ Tal situación no impide que una misma conducta ya sancionada en el ámbito administrativo lo sea también, por ejemplo, en el ámbito penal.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos resulta ser el marco fundamental en la delimitación y definición de las conductas que, en el ámbito administrativo, el legislador consideró como sancionables. En particular, vale la pena destacar el artículo 47 de dicho ordenamiento, el cual establece un catálogo de obligaciones que todo servidor público deberá observar, con el fin de, "salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad

9. Cf. FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, vigésimo tercera edición, Porrúa, México 1984, p. 169. Citado por DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H., *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, Porrúa, México 1996, p. 22.

10. "En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a diversos ordenamientos jurídicos, presentados al Congreso de la Unión el 2 de diciembre de 1982, se dice que 'Las iniciativas de reformas al Título Cuarto de la Constitución política, al Código Penal, al Código Civil y de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada así como garantizar su buena prestación. La congruencia prevista entre estas iniciativas, permitiría a esa representación nacional disponer de elementos más amplios al considerar al nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se propone". Cf. DELGADILLO GUTIÉRREZ, *op. cit.*, p. 23.

11. Amparo Directo 7078/82 Quimzoo de México.- *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima época, volúmenes 175-180, julio-diciembre, 1983. Cuarta Parte. Civil, p. 141. Citado por OBREGÓN HEREDIA, J., *Código Civil, concordado*, de Jorge OBREGÓN Y HEREDIA, México, 1988, p. 345.

12. El Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia Federal, por ejemplo, establece en su Título Décimo los delitos cometidos por servidores públicos, siendo entre otros: el ejercicio indebido de servicio público, el abuso de autoridad, la coalición de servidores públicos, el uso indebido de atribuciones y facultades, el tráfico de influencia, el cohecho, el peculado, entre otros.

13. Estas infracciones *administrativas* son entendidas "...como los actos u omisiones definidos por el legislador por el incumplimiento de las obligaciones administrativas, que son sancionadas en el ámbito de la administración pública". Cf. DELGADILLO GUTIÉRREZ, *op. cit.*, p. 86.

y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión".

Vale la pena destacar como lo señala la Ley Federal de Responsabilidades, que el incumplimiento de alguna de las obligaciones que tienen los servidores públicos, puede derivar no sólo en la aplicación de los procedimientos y sanciones que tales disposiciones administrativas establecen sino que tal aplicación se hará con independencia pero también sin perjuicio de las disposiciones laborales aplicables también al caso concreto. Este criterio ha sido asumido de manera integral por los tribunales, ya que incluso en el caso de que un trabajador ante la contraloría interna de una secretaría de estado haya hecho valer el recurso de revocación contra el cese de los efectos de su nombramiento, ello no interrumpe el plazo de prescripción previsto en la ley burocrática, LFTSE, (cuatro meses), para que el servidor público intente la acción que proceda; salvo que existiera disposición en contrario.¹⁴

La responsabilidad laboral

Para el servidor público, en tanto que trabajador y como parte de una relación laboral en el ámbito de la empresa, el marco regulatorio de su responsabilidad está dado por el conjunto de normas que establecen las obligaciones que asume con motivo de su trabajo, de esta manera. la Constitución, Jeyes, contratos colectivos, contratos ley, contratos individuales, reglamentos interiores de trabajo, entre otras normas que legalmente hayan sido establecidas conforme a derecho, servirán de marco de referencia para saber si en un momento dado el trabajador ha incurrido en alguna responsabilidad, y cuáles serían las consecuencias.

Sobre el particular la Ley Federal del Trabajo ha establecido una limitante expresa respecto de las características que puede asumir la responsabilidad de un trabajador con motivo de su trabajo, al establecer en su artículo 32 que el incumplimiento de las normas de trabajo por lo que respecta al trabajador sólo da lugar a su responsabilidad civil, sin que en ningún caso se pueda ejercer coacción sobre su persona. Sin embargo, esta limitante no excluye aquellas otras consecuencias que el mismo marco

jurídico laboral establece para el caso de algunos incumplimientos expresamente establecidos.

Uno de los aspectos que desde hace tiempo han sido debatidos al hablar de la responsabilidad de los servidores públicos, es el que se refiere a la, a veces, coincidencia en que una misma hipótesis pueda ser sancionada tanto por las normas laborales como, por ejemplo, por las administrativas; es decir, que un mismo servidor público con motivo de una determinada conducta pueda ser objeto de un "cese" laboral y de una "destitución" administrativa. Aunque la sanción por una vía, laboral o administrativa, pudiera para algunos autores excluir la otra con base en la misma Constitución, la cual prohíbe el que una persona pueda ser juzgada dos veces por el mismo delito, lo cierto es que la jurisprudencia ha asumido el criterio de que esta eventual "inconstitucionalidad" no se presenta ya que se trata de dos situaciones diferentes. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN en adelante) señala que "La distinción entre el cese de los trabajadores sujetos al régimen del artículo 123, Apartado B, fracción IX de la Constitución y la destitución del cargo como medida disciplinaria establecida por los artículos 108 y 113 de la propia Constitución se funda en la diversa naturaleza de las relaciones establecidas entre el Estado y sus servidores en materia laboral, por un lado, y las que derivan del servicio público cuya observancia garantiza el sistema disciplinario reglamentado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El cese a que se refiere el artículo 123, apartado B, fracción IX constitucional, es la consecuencia del incumplimiento, por parte del trabajador, de obligaciones de carácter laboral, en tanto que la destitución prevista por el artículo 72, fracción II, inciso B) de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del artículo 113 constitucional, deriva de una infracción a los deberes de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, impuestos a los servidores públicos..."¹⁵

Se puede afirmar que existe coherencia entre el régimen laboral y el administrativo, mismos que en ciertas circunstancia pudieran, como se señalaba, estar llamados a aplicarse para sancionar una misma conducta. Esta coherencia se da también a nivel de los procedimientos que en cada caso pudieran

14. Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. Amparo directo X201/93. Jesús CASTILLO N. 18 de noviembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Roberto GÓMEZ A.. SJF. 8a. época, tomo XI V-octubrc, tesis I.3o.A.563 A, p. 380.

15. Pleno de la SCJN, *Gaceta del semanario Judicial de la Federación* (SJF en lo sucesivo), 8a. época núm. 65. mayo de 1993. Tesis: XXV/93, p. 27.

La idea diferenciadora del régimen laboral de los servidores públicos ha estado presente desde las primeras disposiciones que se adoptaron con posterioridad a 1917 en el caso mexicano...

aplicarse para sus respectivas sanciones, los cuales tienen que ser cabalmente respetados, por lo menos así lo han entendido los tribunales al establecer que "Para cesar a un trabajador al servicio del Estado por haber sido sancionado con la destitución del puesto, por faltas administrativas en términos del artículo 53, fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es necesario que el superior jerárquico del trabajador demande la autorización del cese ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por disposición expresa del diverso artículo 56 de aquella ley".¹⁶

Vale la pena llamar la atención en el hecho de que no sólo en la doctrina sino también a veces en la jurisprudencia la expresión "servidor público" ha sido considerada como sinónimo de "funcionario público",¹⁷ mientras que en otras se ha llegado a considerar exclusivamente como funcionario público solamente aquellas personas titulares de un empleo permanente;¹⁸ esta situación obedece básicamente al hecho de que en esos casos la característica de "carácter permanente" o de base es un requisito indispensable para que el funcionario se vea beneficiado por las diversas disposiciones que el régimen correspondiente establece. En el caso mexicano no necesariamente es así, y el elemento duración, en este caso del nombramiento, es

tan solo uno de los datos de la misma relación entre el Estado y su personal, ya que el mismo artículo 12 de la LFTSE establece la posibilidad de que dicho nombramiento pueda ser expedido para una obra o por tiempo fijo.

El particularismo de los trabajadores de confianza

Hablar en general del Estado y de sus trabajadores es suponer la existencia de un contingente compacto y homogéneo e incluso de un régimen laboral, en este caso, único. Tal situación es errónea en la medida que el mismo derecho burocrático, o derecho laboral de los servidores públicos, puede ser visto como un derecho general de base, al cual puede contraerse un derecho laboral especial para ciertos grupos de servidores públicos entre los cuales están, entre otros, los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

El artículo 5 de la LFTSE utiliza un criterio enunciativo para señalar quiénes son trabajadores de confianza, precisando más adelante (artículo 8), que tales trabajadores están excluidos del régimen de esta ley.

La jurisprudencia en este particular ha emitido criterios deficientes y confusos para tratar de identificar los casos en que estamos en presencia de un trabajador de confianza; así tenemos por ejemplo, que se ha señalado que "la condición de empleado de confianza no se determina por la denominación que a un puesto se le dé en el nombramiento respectivo sino por la naturaleza de la función desempeñada o de las labores que se le encomienden, las que deben estar dentro de las que se enumeran como de confianza por el artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado"¹⁹. Con este tipo de interpretaciones pareciera que los tribunales pretenden acercarse al criterio utilizado por la LFT en materia de definición de los trabajadores de confianza, para la cual según el artículo 9, la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto; sin embargo, la interpretación antes citada es oscura al señalar

16. Octavo tribunal colegiado en materia de trabajo del primer circuito. Amparo directo 985/94 Titular del Servicio Postal Mexicano, 27 de enero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Catalina PÉREZ B.
17. Cf. CORREA VAZ DA SILVA, "Una contribución al estudio del Estado empleador: La administración pública brasileña", *Revista de Derecho Laboral*, tomo XXII, núm. 113, Montevideo, enero-marzo 1979, p. 64.
18. Cf. PUGET, Henry, *Les Institutions administratives étrangères*, Dalloz, París 1969, pp. 323 y 328.

19. Segundo tribunal colegiado en materia de trabajo del primer circuito. Amparo directo 8542/89 Enrique VALENZUELA ALONSO, 7 de marzo de 1990, unanimidad de votos, Ponente: Miguel BONILLA SOLÍS. (Y otros precedentes)*. Este mismo criterio se ha seguido en reiteradas ocasiones con motivo de la interpretación de leyes estatutos estatales que hacen referencia al tema.

que la naturaleza de la función desempeñada debe estar dentro de la enumeración hecha por el artículo 5 de la LFTSE, la cual no hace tal enumeración de funciones sino de puestos; en buena medida, dicho artículo 5 pudiera considerarse como un catálogo mínimo de puestos de confianza en los centros de trabajo expresamente señalados por dicha disposición.

El problema que se plantea entonces es saber cuál es el régimen aplicable a los trabajadores de confianza. Una posible respuesta podría ser que el régimen aplicable sería la LFT, ya que el artículo 11 de la LFTSE establece que "En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la LFT, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad", sin embargo tal conclusión no parece ser la que la doctrina y los tribunales asumen, en los casos de conflicto de estos trabajadores.

Esta indefinición y falta de claridad en las normas aplicables a estos casos ha permitido afirmar que a este sector de trabajadores se les tiene bajo un sistema de discriminación, y sin reconocerles estabilidad o inamovilidad alguna.²⁰ Pareciera existir un vacío jurídico, por lo menos formal, en el caso de estos trabajadores, ya que si existen normas jurídicas reguladoras de su actividad frente al Estado, este régimen estaría constituido por las discretas e indirectas menciones y referencias que la misma Constitución establece en el sentido de que gozarán de las medidas protectoras del salario, así como de los beneficios de la seguridad social y, por otra parte, pueden estar sujetos a un régimen civil, por la vía de un contrato por servicios profesionales o mandato por ejemplo, lo cual excluye cualquiera de las prestaciones establecidas en las leyes laborales. Esta situación pareciera poner a los trabajadores de confianza fuera de cualquier ámbito laboral, lo cual sólo es relativo, y es así por lo menos formalmente, ya que muchas veces cuando se analiza la manera como este régimen vive, se puede constatar que existen políticas administrativas dirigidas a normar los contenidos, la tramitación y los alcances de esas contrataciones ajenas al mundo laboral.

En situación similar a la de los trabajadores de confianza se encuentran otros grupos de servidores públicos, tales como los custodios que laboran en los centros penitenciarios y cuya labor es la de vigilan

cia de los centros de readaptación social, los cuales también por disposición expresa de la LFTSE (artículo 8) también escapan al campo de aplicación de dicha ley. Los tribunales en este caso concreto consideran que el nombramiento de los custodios se cataloga como de confianza por la razón de estar excluidos como aquéllos.²¹

Aunque como lo señala expresamente la ley buro-

Para el sentido común, se dice que alguien es responsable, cuando de manera consciente realiza u omite ciertos actos, pero también asume conscientemente las consecuencias que pudieran derivarse de los mismos; pero cuando esos actos u omisiones están previstos en una norma jurídica (convencional o legal), la responsabilidad será jurídica.

crática, los trabajadores de confianza estarán protegidos por las normas relativas a los salarios y a la seguridad e higiene, los conflictos derivados por ejemplo del cese de un trabajador de confianza podrán ser conocidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, según lo estableció en algún momento, la jurisprudencia,²² sin embargo, este criterio no resulta aplicable a los trabajadores de confianza que se encuadren dentro de la hipótesis que prevé la fracción XIII del artículo 123 constitucional, Apartado B (Los militares, marinos, y miembros de los cuerpos de seguridad pública, personal del servicio exterior), ya que la propia disposición establece que éstos, se deben sujetar, para dirimir sus controversias con el Estado, a sus propias leyes y no sujetarse a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, atendiendo a la actividad misma que realizan.²³

20. Cf. DE BUEN, N., "El mañana laboral de los burócratas", in: Diario *La Jornada*, suplemento *La Jornada Laboral*, jueves 31 de octubre, México, 1996, pp. 4-5.

21. Amparo directo 12061/92. Secretario de Gobernación, 25 de noviembre de 1992, unanimidad de votos, ponente: Roberto GÓMEZ ARGUELLO. SJF, 8a época, tomo XII-noviembre, p. 455.

22. SCJN. Varios 6/88. Contradicción de tesis. Entre las sustentadas por la Segunda y la Cuarta Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 17 de octubre de 1989. Mayoría de doce votos. Pleno SCJN, SJF, 8a. época, VI Primera parte, tesis J/P 9/90, p. 91.

23. Tercer tribunal colegiado en materia administrativa del primer circuito. Queja 203/94. Jefe del departamento del Distrito Federal. 2 de junio de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro Góngora P. SJF. 8a. época, tomo: XV-enero, tesis XX. 123L, p. 285.

Los regímenes especiales dentro del mismo sector burocrático, de acuerdo con estas interpretaciones, incluirían también una diversidad en las instancias encargadas de dirimir algún conflicto entre el Estado y estos servidores públicos y no exclusivamente el Tribunal Federal sino algunas instancias especiales creadas al efecto por los estatutos también especiales aplicables a ciertos sectores como los señalados.

Otro de los particularismos que los servidores públicos tienen es el que se refiere a la forma que jurídicamente asume su relación con el Estado, y dentro de la cual, se advierte muchas veces una determinada manera de concebir su responsabilidad laboral, esta forma se conoce como el "nombramiento", respecto del cual vale la pena hacer algunos comentarios.

El nombramiento

La forma en que los sistemas jurídico laborales han considerado que pueden relacionarse, jurídicamente hablando, los trabajadores y empleadores ha variado a lo largo de la historia; inicialmente se consideró que el contrato, como institución reconocida en los códigos civiles, era la forma más adecuada para regir las relaciones laborales; más tarde esta institución sería insuficiente para normar todas aquellas situaciones que en la práctica se presentaban en los centros de trabajo. De esta manera, junto al contrato surgió la idea de incluir a la "relación de trabajo" como aquella situación objetiva que, sin revestir las formalidades de un contrato, permitirían atribuirle efectos jurídicos y sobre todo derechos, a la prestación de un trabajo personal y subordinado; contrato y "relación de trabajo" serían considerados, desde la segunda mitad del siglo XX, las dos formas reconocidas por la ley, por medio de las cuales se podía relacionar un trabajador y un patrón.

Sin embargo, en el caso concreto de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, estas dos modalidades no han sido las que se han utilizado por el legislador para darle forma jurídica a la relación que nace entre ellos. En el caso mexicano este carácter excepcional de las relaciones burocráticas fue marcado incluso desde la primera Ley Federal del Trabajo en 1931, la cual en su artículo segundo señalaba que las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores se regirían por sus leyes, relativas al servicio civil, que se expidieran.

Varios han sido los argumentos que se han esgrimido para descartar al contrato y a la "relación de trabajo" como los mecanismos legales por medio de

los cuales el Estado puede relacionarse con sus empleados. En el primer caso, el del contrato, se ha señalado de manera reiterada que ya que la participación de la voluntad del empleado público es prácticamente inexistente en la determinación de sus condiciones de trabajo, la figura del contrato no podría ser la que rija su relación con el Estado. En el caso de la relación de trabajo, en razón de que se trata de una cuestión objetiva, incluso ajena a la voluntad del patrón, tal supuesto resulta casi de imposible realización en el caso de la burocracia. Asimismo, muchas veces se ha utilizado como argumento para justificar este estado de cosas, la naturaleza y fines propios del Estado, el cual, por lo menos formalmente, debe realizar una serie de actividades y acciones encaminadas a velar por el bien común y por la sociedad.

Este tipo de apreciaciones fueron, en su momento, también retomadas por la misma jurisprudencia, la cual en más de una ocasión estableció que en el caso de los servidores públicos, la relación jurídica que se establecía con el Estado, bien podría ser considerada como un contrato de trabajo *sui generis*, que entrañaba en realidad un acto administrativo.

En el lugar del contrato y de la relación de trabajo, en el caso de los trabajadores al servicio del Estado se optó por una figura nueva y diferente con características propias: "Se trata de una forma especial que consiste en el llamado 'nombramiento' que es un documento emitido por funcionario debidamente autorizado para ello, siempre dentro de las modalidades previstas por la Ley Orgánica relativa y por el presupuesto de la dependencia de que se trata"²⁴.

En el nombramiento está presente también la voluntad de las partes, aunque asume características específicas; así por ejemplo, en función de sus requerimientos y para la realización de sus fines, el Estado manifiesta, por conducto de sus representantes, su deseo de relacionarse con un particular para que bajo sus órdenes lleve a cabo las actividades y tareas que se le encomienden; asimismo, por otra parte, el trabajador responde a esa oferta de empleo y será necesario su consentimiento para poder trabajar; sin embargo, se trata de una oferta cuyas condiciones no están sujetas a discusión o negociación; en esa medida se acerca a un contrato de adhesión. Sin embargo, siempre está presente esta convergencia de las voluntades que, para algunos autores, puede también caracterizarse como un "acto unión"²⁵

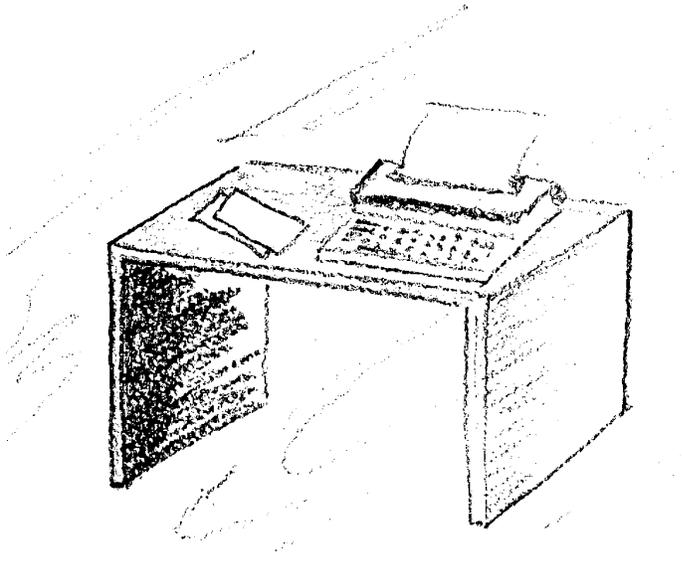
24. Cf. CANTÓN MOLLER, M., *Derecho del trabajo burocrático*, DE. PAC, México, 2a. ed., México, 1985, p. 94.

25. Tal es la opinión de Gabino FRAGA, citado por CANTÓN MOLLER, op. cit., p. 96.

Formalmente y en un sentido estrictamente positivista, el nombramiento sería el acto jurídico por medio del cual una persona establece con el Estado una relación de carácter laboral.

La institución denominada "nombramiento" pareciera, de acuerdo a como la doctrina, escasa por cierto, lo explica, un alejamiento de los principios de la relación de trabajo consagrados en la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del Apartado A del artículo 123²⁶ Sin embargo, estos análisis doctrinales deben tomarse con reserva, ya que ni hay un alejamiento absoluto de los conceptos del apartado A del Artículo 123, y su ley reglamentaria ni siempre el nombramiento determina por sí mismo la existencia del vínculo laboral, por lo menos así parecen demostrarlo algunas interpretaciones de nuestros tribunales.

A primera vista, pudiera concluirse que el sólo nombramiento determinaría la existencia misma del vínculo laboral; sin embargo, con motivo de resoluciones dictadas en amparo para algunas entidades federativas, la Suprema Corte de Justicia de la Na-



ción ha señalado que "...para acreditar la existencia del vínculo laboral con las instituciones de referencia (en este caso se refiere a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y los municipios del estado de México), no es suficiente el nombramiento hecho en favor de un individuo, pues se requiere además, la prestación de un servicio personal y subordinado a virtud de dicho nombramiento. De ese modo, si el quejoso sólo exhibe su nombramiento como trabajador del Estado, ello es insuficiente para demostrar el vínculo laboral de mérito, toda vez que no se evidencia de manera directa la prestación de un servicio personal y subordinado en favor del Estado..."²⁷

28. Hay que agregar además, que el artículo 12 de la LFTSE establece que "los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo", de esta manera se admite que el nombramiento no sea la única vía para constatar la existencia de un vínculo laboral, sino que también el aparecer en las listas de raya que esta disposición señala. Los tribunales han señalado que aún en estos casos de inclusión en "listas de raya" la relación de trabajo correspondiente puede ser por tiempo determinado y acabar así al término de su vigencia. Séptimo Tribunal Colegiado en materia de Trabajo del Primer Circuito. Amparo directo 2717/88 Secretaría de la Reforma Agraria. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: María Y. MÚGICA G. SJF, 8a. época, Tomo I, segunda parte- 2, p. 738.

27. Amparo directo 1024/93 Eva Roma Ruiz BOLAÑOS, 13 de enero de 1993, Unanimidad de votos. Ponente: VICTO CEJA VILLASEÑOR. Tribunales Colegiados de Circuito, SJF, 8a época, Tomo XIII-marzo, p. 510.

La subordinación aunque no se menciona de manera expresa en la LFTSE, pareciera ser, según la jurisprudencia, un elemento que también debe de estar presente en las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores. La justificación de la necesidad del elemento subordinación, ante el silencio de la ley correspondiente, no ha sido fácil para la jurisprudencia, la cual ha hecho grandes esfuerzos para fundamentar en alguna otra disposición legal, su necesaria existencia en una relación burocrática; así por ejemplo, se ha dicho que: "...esa característica (la subordinación) se desprende del diverso artículo 44, fracción I, de la invocada ley (LFTSE), al establecer como obligación a cargo del trabajador la de desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos..."²⁸

En algunas ocasiones, también ha habido vínculo laboral, aun cuando no haya habido nombramiento, claro si coinciden algunas circunstancias: "Cuando una persona labora en una dependencia del Estado mediante un contrato de trabajo por tiempo indefinido, en el que se señalan las condiciones conforme a las cuales se prestarán los servicios, según las reglamentaciones de la dependencia oficial, este contrato de trabajo hace las veces de un nombramiento legalmente expedido en términos del artículo 3o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado."²⁹

En otras ocasiones, la aplicación de los criterios del Apartado A, y concretamente en lo relativo a la relación de trabajo y en particular el elemento "subordinación", como elemento determinante en la existencia de una relación laboral, han incluso desplazado al nombramiento como requisito de existencia de un vínculo laboral entre el Estado y una persona; así pues, podemos leer que: "...la falta de nombramiento o el hecho de que no aparezca en las listas de raya no determina necesariamente la inexistencia de la relación de trabajo entre el prestador del servicio y los titulares de las dependencias o instituciones del Estado, si de otros elementos de prueba se advierte la existencia del vínculo laboral"³⁰

La estabilidad del servidor público

La ruptura de la relación laboral en el caso de los servidores públicos asume la forma jurídica de un "cese", el cual resulta ser la consecuencia de la responsabilidad laboral en la que incurre un trabajador cuando ha cometido alguna de las causales expresamente previstas en la ley burocrática.

El cese se presenta como un atentado a uno de los que la doctrina ha considerado, como valores importantes e inherente a la relación laboral burocrática y que es la inamovilidad de que gozan los servidores públicos, la cual es entendida como el derecho a permanecer de manera indefinida en el puesto de trabajo.

Luego de que el artículo 5 de la ley burocrática señala la lista de los trabajadores de confianza, el artículo 6 establece que son trabajadores de base los no incluidos en dicha enumeración, mismos que serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios, sin nota desfavorable en su expediente. Sin embargo, en estos casos se requiere la existencia de tal base y su correspondiente respaldo en el presupuesto de la dependencia de que se trate.

En algunas ocasiones esta disposición ha sufrido algunas variaciones, en casos en que la misma ha sido retomada por disposiciones estatales y al ser interpretada por nuestros tribunales, que han señalado que aunque se prolongue por más de seis meses un contrato, subsista la fuente de trabajo, entre otras circunstancias "...ello no significa que pueda darse el caso de que se presuma la existencia de la relación jurídica de trabajo definitiva, toda vez que al existir disposición expresa en la ley del servicio civil, no tiene aplicación supletoria la Ley Federal del Trabajo".³¹ De igual manera, los trabajadores temporales, aun después de transcurrir el término 31 de los seis meses antes señalados, no adquieren por ese hecho la inamovilidad.³²

De igual manera, la interpretación del texto legal ha tenido varias lecturas como las anteriores por parte de los tribunales, así por ejemplo, queda como parte de las dudas aclarar a partir de cuándo se adquiere-

29. Séptimo Tribunal Colegiado en materia de trabajo del primer circuito. Amparo directo. 9367/88 Instituto Nacional del Consumidor, 17 de mayo de 1989, unanimidad de votos, Ponente: María Yolanda MÚGrcA GARCÍA. SJF, 8a época, tomo III, segunda parte-2, p. 834.
30. Primer Tribunal Colegiado en materia de trabajo del primer circuito. Amparo directo 8981/93 Secretario de la Reforma Agraria, 25 de noviembre de 1993, unanimidad de votos, Ponente: Horacio CARDOSO UGARTE. SJF, 8a época, tomo XLII-mayo, p. 554.
31. Tercer Tribunal colegiado en materia de trabajo del primer circuito. Amparo directo 3543/90 Víctor H. MORALES OTERO y otros. 23 de mayo de 1990, unanimidad de votos, Ponente: F. Javier MLJANGOD N. SJF, 8a época, Tomo V Segunda parte-1, p. 511.

32. Segundo tribunal colegiado del quinto circuito. Amparo directo 44/93 Santiago GRIJALVA AYALA, 3 de marzo de 1993, Unanimidad de votos, Ponente: Lucio Antonio CASTILLO GONZÁLEZ. SJF, 8a. época tomo XI-mayo, p. 419. " Primer Tribunal Colegiado en materia de trabajo del primer circuito. Amparo directo 8661/92. Teresa AYALA GARCÍA. 10 de septiembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Horacio CARDOSO UGARTE. SJF, 8a. época, Tomo XI-febrero, p. 340.

Para el servidor público, en tanto que trabajador y como parte de una relación laboral en el ámbito de la empresa, el marco regulatorio de su responsabilidad está dado por el conjunto de normas que establecen las obligaciones que asume con motivo de su trabajo, de esta manera, la Constitución, leyes, contratos colectivos, contratos ley, contratos individuales, reglamentos interiores de trabajo, entre otras normas que legalmente hayan sido establecidas conforme a derecho...

re la inamovilidad a que hace referencia la ley burocrática, y bajo qué circunstancias se puede adquirir. Queda en duda también a partir de cuándo, los seis meses se empiezan a contar, ya que el criterio asumido ha sido en el sentido de que los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente, pero los tribunales han precisado que "debe estimarse que la inamovilidad a que se refiere el citado precepto la adquieren los trabajadores cuando después de otorgárseles la base han laborado más de seis meses sin nota desfavorable en su expediente³³, variando una vez más de forma sustancial el texto legal.

Cuando un trabajador es de nuevo ingreso, puede en principio ser removido libremente por el titular de la dependencia si no ha cumplido seis meses, sin embargo, ésta, que pudiera ser una lectura literal del texto legal, ha sido matizada por los tribunales al señalar que, para proceder a dicho cese de un trabajador con esa antigüedad inferior a seis meses, debe existir necesariamente la nota desfavorable que lo motive.³⁴ En otras ocasiones, los tribunales han intentado reducir la "fragilidad" que pudiera tener un servidor público antes de cumplir los seis meses, señalando que el cese en tales circunstancias debe también estar motivado: "Siendo el cese una medida grave que trasciende a la situación económica de la familia del trabajador, no puede quedar al capricho del titular sino que debe reconocer un motivo comprobable objetivamente, o de otra manera se impediría en forma arbitraria que un trabajador de nuevo ingreso pueda llegar a los seis meses de servicio y alcanzar el derecho a la inamovilidad".³⁵

Los límites de la estabilidad

Tradicionalmente la doctrina laboral ha considerado que la regulación de la estabilidad laboral de los servidores públicos es uno de los grandes logros y avances que este sector de trabajadores disfrutó; sin embargo cuando se analiza de cerca la manera como se encuentra regulada dicha estabilidad, y en particular los aspectos relativos a la disolución del vínculo jurídico entre el Estado y sus trabajadores, así como dicha normatividad se practica e interpreta, es posible advertir que aquella apreciación inicial tiene que ser tomada con algunas reservas. El cese de los efectos del nombramiento es en la ley burocrática el mecanismo jurídico por medio del cual un servidor público puede ver disuelto su vínculo laboral con el Estado; este acto jurídico está sujeto a una serie de requisitos tanto de fondo como de forma.

Por lo que se refiere a los requisitos de fondo, el artículo 46 de la LFTSE establece una serie de "justas causas" en virtud de las cuales puede fundarse un cese.

En estas causas está presente, -en mayor o menor medida-, la voluntad del trabajador en la comisión o decisión de dar por disuelta su relación laboral con el Estado, en otros casos se trata de causales que podríamos considerar ajenas a la voluntad de las partes, o de sanciones a los incumplimientos de las obligaciones del servidor público. Estas causas son las siguientes:

- La renuncia, misma que para algunos autores, sería necesaria su ratificación ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en el caso de los servidores públicos.³⁶

33. Sexto Tribunal Colegiado en materia de trabajo del primer circuito. Amparo, directo 4486/94 Guadalupe TAMARA GÓMEZ, 17 de junio de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: J.R. GALLEGOS BAEZA. SJF. 8a. época, tomo XIV-septiembre, tesis I. lo.T. 457L, p. 458.

34. Quinto Tribunal colegiado en materia de trabajo del primer circuito. Amparo directo 1145/87. Miguel Angel CARRILLO, Unanimidad de votos, Ponente: Gemina DE LA LATA V. SJF. 8a época, tomo I, segunda parte-2, p. 739.

35. Quinto Tribunal colegiado en materia de trabajo del primer circuito.

Amparo directo 1145/87 Miguel Angel CARRILLO, 9 de julio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gemma DE LA LATA V. SJF, 8a. época, tomo I, segunda parte-2, p. 740.

36. Cf. CATÓN, op. cit., p. 126.

Hablar en general del Estado y de sus trabajadores es suponer la existencia de un contingente compacto y homogéneo e incluso de un régimen laboral, en este caso, único.

- El abandono del empleo. En este caso se trata de una ausencia del trabajador a sus labores sin una causa justificada, ni notificación alguna al titular de la dependencia indicando las causas de tal ausencia, esta causal opera cuando la ausencia se prolongue por más de cuatro días consecutivos.

- Las faltas repetidas e injustificadas a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que causen la suspensión o la deficiencia de un servicio o 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.

- Conclusión del término o de la obra determinantes en la designación o nombramiento. En este caso, en particular para algunos autores, podría aplicarse supletoriamente en este caso, el artículo 39 de la LFT, el cual se refiere a la posible prórroga de un contrato de duración determinada cuando subsista la materia de trabajo; sin embargo, como se verá más adelante, este criterio ha sido descartado por la jurisprudencia.

- La muerte del trabajador.

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

La LFTSE establece en su artículo 46, fracción V que el cese de los efectos del nombramiento podrá darse también en ciertos casos, para los cuales será necesaria la resolución que al efecto emita el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, estos casos serían los siguientes:

- Cuando el trabajador incurre en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o com

- pañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

- Cuando el trabajador falte por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

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

- Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

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

- 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.

- Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las ordenes 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 comprobada de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.

- Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

Frente a estas causales de cese, los tribunales han emitido una serie de interpretaciones dando algunas precisiones interesantes, algunas de las cuales han sido en el sentido de que los efectos del nombramiento dejan de surtir hasta que, en el caso de que el trabajador haya demandado, termine el juicio y el tribunal haya considerado procedente y justificado el cese: "...Ahora bien, la interpretación constitucional que debe darse en relación con la ley secundaria, es que aun cuando el titular no cumpla con la obligación de solicitar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, lo cierto es que, este último sólo puede ser cesado por justa causa y si es separado del servicio injustificadamente podrá demandar, a su elección, que se le indemnice o reinstale; por otro lado, la ley burocrática señala que los efectos del nombramiento sólo terminarán entre otras causas, por las que enumera la fracción V de su artículo 46 por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Entonces, si el titular con apoyo en alguna de las causas que refiere la aludida fracción V, cesa a un empleado, se da una situación de hecho que permite al trabajador, según lo decida, acudir a reclamar su indemnización o reinstalación y si una vez tramitado el juicio el Tribunal considera que el cese fue justificado, es hasta entonces que deja de surtir sus efectos el nombramiento; consecuentemente, tampoco procede el pago de salarios vencidos cuando el titular no solicita la autorización, puesto que di

chos salarios constitucionalmente sólo deben cubrirse cuando el cese es injustificado³⁷. Por lo que se refiere a las hipótesis concretas que señala el artículo 46 de la ley burocrática, existen algunos criterios que buscan atacar prácticas nocivas en los servidores públicos, tales como la corrupción, al establecer por ejemplo que el trabajador incurre en falta de probidad, cuando para el desempeño de sus labores, cobra a los interesados determinadas sumas de dinero para atender o acelerar los trámites de los asuntos que tiene a su cargo³⁸.

De cualquier manera, durante un juicio que eventualmente se instaurará ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, las partes tendrán que probar su dicho; en el caso del trabajador, probar la existencia de la relación de trabajo y el hecho de no estar ya laborando, y el titular de la dependencia deberá probar los hechos que invoque como causa justificada del cese,³⁹ o de alguna de las causas que invoque. Así, de manera general "...tratándose del cese de un trabajador burócrata resulta procedente aplicar la interpretación de los preceptos relacionados de la Ley Federal del Trabajo, consistente en que cuando el patrón niega el despido y ofrece el trabajo en los mismos términos y condiciones en que se prestaba, tiene la consecuencia de revertir la carga de la prueba de aquel hecho, pues tanto la Constitución Federal como las leyes reglamentarias respectivas han colocado al estado patrono, en términos generales, en el mismo plano que las relaciones laborales entre particulares para dirimir conflictos".⁴⁰

En otras ocasiones los tribunales buscan hacer precisiones a las diferentes lecturas que de la ley se puede hacer; para el caso de las faltas de asistencia los tribunales han insistido, tal y como está señalado en la ley, que si no se da la consecutividad requerida en las faltas de asistencia, debe estimarse injustificado el cese de que fue objeto el trabajador.⁴¹

Pero aparte de la precisión que respecto de la forma del cese hace la ley para los casos de la fracción V del artículo 46, vale la pena agregar que el principio que, por lo menos teóricamente, rige es que la rescisión unilateral es inadmisibles. Sin embargo, la ley en su artículo 46 bis agrega algunas precisiones respecto de la forma de llevar a cabo un cese.

Estas precisiones son aplicables entonces a las hipótesis en la fracción V del artículo 46 de la LFTSE, y son básicamente tres:

a. Posible remoción

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 aquélla en que estuviera 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. Esta última formalidad exigida por la ley, no siempre se aplica, ya que la justificación del despido puede hacerse como excepción en el juicio, es decir, aun si el titular de la dependencia no respeta la forma, no por ello el despido no tendrá validez, ya que al momento de contestar la eventual demanda que instaure el servidor público podrá excepcionarse argumentando las circunstancias de hecho y de derecho que a su juicio justificaron, en su momento, el cese del trabajador. Es por estas razones que se puede concluir que los requisitos de forma, en estos casos, no son elementos de la validez del cese.

b. Eventual participación del sindicato

También en los casos de las hipótesis de la fracción V del artículo 46, el titular de la dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el sindicato correspondiente; pero si éste no estuviera de acuerdo, señala la ley, y cuando se trate de alguna de las causas graves (faltas de probidad u honradez, amagos, injurias, destrucciones intencionales, revelar secretos, concurrir en estado de embriaguez, entre otras), 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.

37. Sexto Tribunal colegiado en materia de trabajo del primer circuito. Amparo directo 9006/89 Martha Patricia ZAMORA ROMERO. 28 febrero de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. Rosario MOTA C. SJF, 8a. época Tomo V segunda parte 1, p. 509.
38. Primer Tribunal colegiado en materia de trabajo del primer circuito. Amparo directo 5421/92 Corina TRUJILLO M. 28 de mayo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Roberto GÓMEZ A. SJF. 8a. época, tomo XI-enero, p. 350. 39
39. Primer Tribunal colegiado en materia de trabajo del primer circuito. Amparo directo 4321/93 Secretario de Hacienda y Crédito Público. 1 de julio de 1993, unanimidad de votos, Ponente: Maria S. RAMOS R. SJF, 8a. época, tomo XII-noviembre, p. 455.
40. Primer Tribunal colegiado en materia de trabajo del primer circuito. Amparo directo 1112/92. José Luis H. CORONADO S. 5 de noviembre de 1992. Unanimidad de votos. SJF, 8a época. XII-noviembre, p. 458.
41. Primer Tribunal colegiado en materia de trabajo del primer circuito. Amparo directo 3211/94 Ismael ORTEGA RUIZ, 21 de abril de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Horacio CARDOSO U.. SJF, 8a época, tomo XIV-septiembre, tesis I. lo.T.457LAB., p. 458.

El pago de los salarios caídos no será válido cuando el tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado.

Estas precisiones permiten concluir que para que un cese se realice conforme a derecho no es necesaria la autorización previa del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuando se trate de cualquiera de las causales enumeradas en las fracciones I a IV, del artículo 46 de dicha ley.

Esta indefinición y falta de claridad en las normas aplicables a estos casos ha permitido afirmar que a este sector de trabajadores se les tiene bajo un sistema de discriminación, y sin reconocerles estabilidad o inamovilidad alguna.

c. Las actas administrativas

También en los casos de la fracción V del artículo 46, 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. La ley agrega en este caso que "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".

Vale la pena insistir que el acta administrativa a que hace referencia esta disposición sólo es aplicable para los casos que señala la fracción V del

artículo 46, es decir a *contrario sensu*, dicha acta no sería un elemento necesario en los otros supuestos señalados por dicho artículo; este ha sido también el criterio que han asumido los tribunales.⁴² El acta administrativa debe realizarse e iniciarse, según los tribunales, "inmediatamente de que los hechos sean conocidos por el titular, con el objeto de que se agote en un término prudente, entendiéndose como tal uno por lo menos igual al previsto por la propia ley para la prescripción",⁴³ y además debe contener todos y cada uno de los requisitos establecidos por este artículo,⁴⁴ entre los cuales está por supuesto la participación del representante sindical en el levantamiento del acta.⁴⁵ El problema es saber a cuál de las prescripciones nos debemos apegar, ya que los artículos 112 y 113 de la LFTSE hablan de por lo menos cuatro posibles términos de prescripción: un año, un mes, cuatro meses y dos años. La manera como los tribunales han ido delineando el papel que estas actas administrativas juegan en un litigio ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es interesante, ya que en algunas ocasiones se exigía que dichas actas se acompañaran de una mayor formalidad para que tuvieran un pleno valor probatorio en un juicio, sin embargo esta regla ha empezado a tener excepciones, como puede advertirse en la siguiente jurisprudencia: "La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta número 58, correspondiente al mes de octubre de 1992, visible en las páginas 23 y 24, exige la ratificación de las actas administrativas levantadas con motivo de las faltas cometidas por los trabajadores al servicio del estado, para que alcancen pleno valor probatorio en juicio, sin embargo, dicha ratificación es innecesaria, cuando no se suscita controversia respecto a los hechos que motivaron el cese".⁴⁶

42. Sexto Tribunal colegiado en materia de trabajo del primer circuito. Amparo directo 7766/88 José Y. REYES C. 2 de septiembre de 1988, unanimidad de votos. Ponente: Carolina PICHARDO B. Gaceta SJF, 8a época, núm. 86, febrero de 1995, tesis: I.4o.A. J/28, p. 19.
43. Primer Tribunal colegiado en materia de trabajo del primer circuito. Amparo directo 7391/92. Banco de Crédito Rural de Occidente SNC. 20 agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Horacio CRADOSOS UGARTE, SJF, 8a época, Tomo XI-enero. p. 348.
44. Primer Tribunal colegiado del décimo circuito. Amparo directo 268/91. Rafael MARTÍNEZ CRUZ, 26 de mayo 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel ROMERO MORRIL. SJF. 8a época, tomo XI-enero, p. 349.
45. Quinto Tribunal colegiado en materia de trabajo del primer circuito. Amparo directo 7205/89 Telégrafos Nacionales. 14 de noviembre 1989, Unanimidad de votos, Ponente: Rafael BARREDO P. SJF. 8a época, tomo IV segunda parte-1, p. 552.0
46. Séptimo Tribunal colegiado en materia de trabajo del primer circuito. SJF, 8a época, no. 76, abril de 1994, tesis: 1.7o.T..T/22, p. 37.

Asimismo, vale la pena señalar que con motivo de la interpretación de algunas leyes burocráticas estatales, el requisito de ratificación sí ha sido exigido,⁴⁷ estableciendo así una diferencia de opiniones respecto de puntos específicos como el antes señalado.

De igual manera, el segundo párrafo del artículo 46 bis establece la necesidad de acompañar a la demanda, como instrumentos base de la acción, las actas antes referidas cuando el titular decida demandar ante el tribunal la terminación de los efectos del nombramiento. Sobre el particular los tribunales han precisado que "...sólo cuando en vía de acción se demanda la autorización para dar por terminada la relación laboral sin responsabilidad para el Estado, el acta administrativa a que alude dicho precepto es un elemento fundamental e indispensable, sin el cual no puede prosperar la acción. Sin embargo, cuando el trabajador es cesado y una vez planteada la demanda por tal motivo el titular, en vía de excepción, sostiene la justificación del cese, conforme al precepto citado no es indispensable que se exhiba el acta administrativa para justificar lo argumentado en defensa, porque en este caso la ley burocrática no establece sanción alguna respecto de la omisión referida, debiendo considerarse en consecuencia, que en este último supuesto, el titular podrá allegar al juicio las probanzas que estime pertinentes y si de ellas se desprende la justificación del cese, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, así deberá considerarlo".⁴⁸

En algunos casos los tribunales se han referido al papel de estas actas en situaciones particulares como es el caso de las faltas a que hace referencia el artículo 46, fracción V, inciso b), caso en el cual de cualquier manera, el titular de la dependencia debe instrumentar el acta administrativa con los requisitos establecidos en la ley burocrática, entre los cuales estaría el citar al trabajador para que intervenga en defensa de sus derechos, dándole oportunidad de ofrecer pruebas que desvirtúen las faltas que se le imputan.⁴⁹

...es importante intentar profundizar las investigaciones que permitan tener un acercamiento mayor a la problemática que plantea el régimen jurídico de los servidores públicos (...) sólo de esta manera estaremos ante la posibilidad de proponer los cambios que permitan contar con un derecho burocrático acorde con los tiempos que vive en país.

Otro aspecto importante abordado por los tribunales es el que se refiere al tiempo durante el cual debe realizarse la investigación administrativa, aspecto sobre el cual la ley burocrática es omisa, a lo cual se ha emitido el siguiente criterio: "...este factor (duración de dicha investigación), no puede quedar al arbitrio de las dependencias oficiales, porque esto provocaría indiscutiblemente un clima de inseguridad jurídica para el empleado, por lo cual la instrucción deberá iniciarse dentro del primer mes siguiente a la fecha en que se conozcan los hechos que posiblemente constituyan causales de cese. Además se estima que dicha investigación deberá concluirse en un término breve siempre que el patrón cuente con elementos necesarios para su práctica..."⁵⁰

Conclusiones

A manera de conclusión consideramos importante insistir sobre tres aspectos que nos parecen de los más relevantes en el caso de la responsabilidad laboral de los servidores públicos:

I. Primeramente, nos parece importante insistir en que de acuerdo a las ideas y referencias señaladas en estas notas, el régimen de la responsabilidad laboral de los servidores públicos, incluyendo en ella básicamente los requisitos a respetar para un cese

47. Primer Tribunal colegiado del décimo circuito. Amparo directo 329/95 Secretaría de Salud del estado de Tabasco 17 de julio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Juan VILCHIZ SIERRA. SJF. 9a época, Tomo II, septiembre de 1995, tesis X. lo. 13 L. p. 619.

48. Sexto Tribunal colegiado en materia de trabajo del primer circuito. Amparo directo 12316/92 Francisco J. Animas DE LA SIERRA 15 de febrero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: María del Rosario MORA C. Véase Apéndice S.IF, 1917-1988, Tesis 1964, p. 3179.

49. Noveno Tribunal colegiado en materia de trabajo del primer circuito. Amparo directo 6269/93 Salvador MORALES MORENO 31 agosto de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Nildar. MUÑOZ V. SJF, 8a época, tomo XII-noviembre, p. 455.

50. Séptimo Tribunal colegiado en materia de trabajo del primer circuito. Amparo directo 9007/89 Jefe del Departamento del Distrito Federal, 3 de marzo de 1990. Unanimidad de votos, Ponente: María Y. MÚGICA G. SJF. 8a época tomo VI-segunda parte 2. p. 683.

de los efectos de un nombramiento, ha venido siendo modificado de manera sustancial por las interpretaciones que los tribunales han hecho del mismo. Estas lecturas que los tribunales hacen de la forma cómo debe sancionarse el incumplimiento de las obligaciones por parte de los servidores públicos, han permitido ir conformando y adecuando el marco legal jurisprudencial que muchas veces se aleja de aquél que la LFTSE establece. II. Segundo, en principio siempre se ha considerado que en el caso de los servidores públicos, es inadmisibles la rescisión unilateral, en este caso, por parte del titular de la dependencia pública de que se trate, toda vez que, como ya se indicaba, la ley señala que el titular tendrá que acudir ante el TFCA, para demandar la ruptura definitiva de la relación laboral o cese de los efectos del nombramiento; sin embargo, la jurisprudencia ha señalado, que no es esta forma la única por medio de la cual se pueden terminar los efectos del nombramiento; ya que como se indicó, una posibilidad es aquélla en la cual el titular de la dependencia puede suspender los efectos del nombramiento de un trabajador, si con ello está de acuerdo el sindicato correspondiente, y en el caso de que el sindicato no esté de acuerdo, (y se trate de ciertas causas concretas), el titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, mismo que se tramitará en incidente por separado. Vale la pena señalar que la expresión que utiliza la LFTSE es que el titular "podrá" demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, en ese sentido, pareciera entonces que no está obligado a hacerlo. La jurisprudencia ha asumido tal criterio al señalar que: "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; b) Porque aun 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".⁵¹

De esta manera quedaría restituido vía jurisprudencial el carácter unilateral del acto de rescisión que en principio sólo se consideraba válido en el apartado A y no en el **Tégimen** del sector burocrático.

III. Finalmente, estas variantes reales al marco formal son la muestra evidente del a veces amplio distanciamiento entre el discurso de la norma escrita y la norma practicada, situación que también se ve reflejada en las teorías y análisis jurídicos que existen sobre el tema, en donde el discurso abstracto sobre lo formal no ayuda en mucho a explicar lo concreto como es el funcionamiento de las relaciones, en este caso, entre el Estado y los servidores públicos. Por estas razones es importante intentar profundizar las investigaciones que permitan tener un acercamiento mayor a la problemática que plantea el régimen jurídico de los servidores públicos y en particular las normas aplicables a su responsabilidad en tanto que trabajadores sujetos a una relación particular y especial, sólo de esta manera estaremos ante la posibilidad de proponer los cambios que permitan contar con un derecho burocrático acorde con los tiempos que vive en país.

51. Amparo Directo 5402/66. Alfredo Castillo Meza. 6 de junio de 1967. Lic. Angel CARVAJA. Srío. Lic. Jose MARTINEZ DELGADO. Cotado en TRUEBA URBINA, A. y otros, Legislación federal del trabajo burocrático, Ed. Porrúa, 18 ed. Mexico, 1982, p. 43.