



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

751  
24

# CONFIGURACION DEL ABANDONO DE EMPLEO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

TESIS

Que para obtener el Título de  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

MARINA SANCHEZ MOLINA

1989  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

"CONFIGURACION DEL ABANDONO DE EMPLEO  
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS"

INTRODUCCION.....	PAG.
-------------------	------

CAPITULO I

Antecedentes de la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores.

1.- EPOCA COLONIAL.....	4
A) Leyes de Indias.....	4
2.- MEXICO INDEPENDIENTE.....	8
A) Decreto Constitucional para libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.....	10
B) La Constitución de 1824.....	13
C) Bases Constitucionales de 1836.....	15
D) La Constitución de 1857.....	17
3.- EPOCA CONTEMPORANEA.....	22
A) La Constitución de 1917.....	25
B) Acuerdo sobre organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil.....	28
C) Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	30
D) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Artículo 123 Constitucional - apartado B).....	33

CAPITULO II  
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

	PAG.
1.- CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO.....	36
2.- CLASIFICACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	40
A) Altos Funcionarios, Funcionarios y Empleados.....	41
B) De Base y de Confianza.....	46
C) Definitivos, Interinos, Provisionales Eventuales a tiempo fijo, para obra determinada. ....	49
3.- CLASES DE SERVICIOS PRESTADOS AL ESTADO.....	52
A) Servicios Obligatorios.....	52
B) Servicios Gratuitos.....	53
C) Servicios que se prestan por contrato.....	53
D) Servicios que se prestan en virtud de un <u>Nombramiento</u> .....	54
4.- REQUISITOS PARA ESTABLECER UNA RELACION LABORAL CON EL ESTADO EN MEXICO.....	58
A) Requisitos Jurídicos.....	59
a) Capacidad.....	59
b) Nacionalidad.....	60
c) Edad.....	60
d) No haber sido condenado por un delito culposo...	61
e) No pertenecer al Estado Eclesiástico.....	61
B) Requisitos de carácter profesional.....	62
C) Requisitos Morales.....	62
D) Requisitos Físicos.....	63

### CAPITULO III

#### LA RELACION DE TRABAJO ENTRE EL ESTADO Y SUS TRABAJADORES

	PAG.
1. EL CONTENIDO DE LA RELACION DE TRABAJO.....	67
A) Acuerdo de voluntad entre el Estado y sus trabajado <u>res</u> .....	67
B) Un Nombramiento hecho por Autoridad Competente.....	68
C) La aplicación del Estatuto al Servidor Público.....	68
2. EFECTOS DE LA RELACION DE TRABAJO.....	69
A) Por parte del trabajador.....	71
B) Por parte del Estado.....	74
3. CARACTERISTICAS DE LA RELACION LABORAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	76
4. SUSPENSION Y TERMINACION DE LA RELACION DE SERVICIO.....	78
A) Suspensión Temporal.....	81
a) Enfermedad Peligrosa.....	81
b) Prisión preventiva, seguida de Sentencia Absolut <u>o</u> ria.....	82
c) Por huelga.....	83
B) Suspensión definitiva.....	85
a) Renuncia o abandono de empleo.....	87
b) Por conclusión del término o de la obra.....	88
c) Por muerte del trabajador.....	88
d) Por Resolución del Tribunal Federal de Concilia <u>ción</u> y Arbitraje.....	89
5. CONTENIDO DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO.....	94
A) Carencia de Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo.....	96
B) Obligatoriedad y Validez de Convenios y Reglamentos Interiores.....	97

## CAPITULO IV

### DEL ABANDONO DE EMPLEO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

	PAG.
1. DEL ABANDONO DE EMPLEO.....	98
A) Concepto y naturaleza del abandono.....	100
B) Características.....	105
C) Requisitos para que se configure el Abandono de Empleo.....	105
2. DIVERSAS MODALIDADES O CAUSALES DEL ABANDONO DE EMPLEO. ....	107
A) Abandono de Empleo por cambio de adscripción.....	107
B) Abandono de Empleo por término de licencia.....	112
C) Abandono de Empleo cuando el trabajador se encuentra privado de su libertad.....	113
3. EFECTOS QUE PRODUCE EL ABANDONO DE EMPLEO.....	114
A) Cese.....	114
B) Reinstalación.....	115
C) Improcedencia de la reinstalación.....	117
CONCLUSIONES.....	
BIBLIOGRAFIA.....	

## I N T R O D U C C I O N

La motivación del presente trabajo, la encontré en -- función del trabajo que desempeño, porque me he percatado que los trabajadores al Servicio del Estado no han alcanzado totalmente los beneficios protectores de las leyes laborales.

Aunque si bien es cierto que el Presidente Lázaro Cárdenas les brindó todo su apoyo al expedir en 1938 el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, logrando así el primer ordenamiento que consagró derechos en favor de los mismos, pero los trabajadores burocráticos fueron incorporados en el artículo 123 de nuestra Constitución Política, al crearse en el año de 1960, el apartado "B" del artículo mencionado.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional publicada en 1963, pretende ser una reglamentación exclusiva de los empleados burocráticos, pero en ella existen muchas lagunas legales y deficiencias, ya que los esfuerzos legislativos no fueron suficientemente eficaces para lograr una verdadera protección de los derechos laborales de estos trabajadores.

Esta Ley, entre otras cosas, regula las causas por las cuales pueden ser cesados los trabajadores al servicio del Estado, señalando entre ellas al abandono de empleo.

De esta forma el presente estudio se desarrolla a través de cuatro capítulos:

El primero de ellos, antecedentes de la relación de -- trabajo entre el Estado y sus servidores, a través de las dis-- tintas épocas que marca la Historia de México.

En el segundo capítulo denominado de los servidores p<sup>ú</sup>blicos se analizaron los sujetos que intervienen en la relación jurídica laboral entre el Estado y sus trabajadores, así como -- las diversas denominaciones dadas a éstos últimos, las clases -- de servicios que prestan, los requisitos para establecer una re-- lación laboral con el Estado..

En el tercer capítulo se estudia la relación de traba-- jo entre el Estado y sus trabajadores, contenido, efectos y ca-- racterísticas de la misma.

Por último el capítulo cuarto, del abandono de empleo de los trabajadores al Servicio del Estado, se analiza el con-- cepto, la naturaleza, las características, modalidades o causas y los efectos que produce el mismo.

En el presente estudio se utilizaron los métodos histó-- rico y deductivo, para distinguir y deducir una situación gene-- ral a una particular.



## CAPITULO I

### ANTECEDENTES DE LA RELACION DE TRABAJO

#### ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES

Para empezar a tomar el curso histórico de la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores, mencionaremos de manera breve por ser escasos los antecedentes, que antes de -- 1521 los mexicas, teotihuacanos, mayas y en general en todos los pueblos de los ciclos precortesianos, existieron embajadores, sacerdotes, comerciantes y fue en esta época cuando aparece por primera vez la figura del servidor público.

Los edificadores de acueductos, templos, palacios, mercados, sistemas de riego, edificios para atender asuntos de carácter público, se consideraban servidores públicos, así como los que están directamente al servicio del Rey y sus colaboradores, todos fueron favorecidos por leyes protectoras y gozaban de privilegios que se les daban en reconocimiento a los servicios que realizan en favor de su pueblo.

En esta época no existieron organismos representativos de los trabajadores que prestaban sus servicios al Rey, pero -- recibían una justa retribución a su labor, tanto en alimentos -- como en bienes, además de que se les daba alojamiento en el palacio.

La propiedad de la tierra era de carácter comunal y pública, la primera se repartía entre el pueblo con la obligación

de tenerla siempre cultivada y la propiedad pública se cultivaba para el sostenimiento de los servicios públicos y gastos del gobierno.

En los gobiernos precortesianos es donde surge la figura del servidor público, pero no con esta denominación, con la cual se les conoce en nuestros días.

Podemos entonces señalar que en la época antigua tanto en México como en el mundo no existió forma reglamentaria del trabajo, mucho menos en lo que al aspecto burocrático se refería, aunque los que detentaban el poder se servían de gente con diversos conocimientos para la solución de sus problemas, sobre todo los asuntos de carácter militar y religioso, pero es en la Edad Media cuando empezaron a darse algunos indicios de vida al Sector Burocrático, ya que la prestación de servicios que hacían los trabajadores para sus gobernantes se puede equiparar a la que actualmente se realiza, con la diferencia de que como no estaban reglamentados no podían exigir los derechos que las Leyes actuales les otorgan.

Son escasos los antecedentes históricos que propician el nacimiento de la relación de trabajo entre el Estado y las personas que prestan sus servicios, por eso es que su estudio lo haremos a través de las diversas épocas que constituyen -- fundamentalmente la historia de México.

Las épocas a que nos referimos son: La Colonial, Méxi-

co Independiente y la Contemporánea, las cuales marcan de alguna manera antecedentes de la relación entre el Estado y sus servidores. A través de las cuales veremos como el Estado siempre ha necesitado de personas que le presten sus servicios, porque ante todo el se encuentra constituido por una agrupación de - hombres, que son los realizadores de las grandes tareas a él - encomendadas.

No se tienen datos precisos sobre las condiciones de - trabajo en la época precolonial pues hay muy poca información - al respecto, y los historiadores de aquella época solo hacen - mención a las diferentes artes y oficios que existieran y que - actualmente existen, tales como tejedores, pintores, mercaderes curanderos, alfareros, fabricantes de calzado, de armas, etcétera.

Nestor de Buen Lozano, cita la 2a. Carta de la Relación -- ción que Hernán Cortés dirige al Rey Carlos V, la cual se considera un antecedente de relativa importancia, ya que manifiesta - que existen en los mercados personas trabajadoras y maestros en todos los oficios, que esperan quien los alquile para trabajar. (1)

Realmente no existen datos precisos que nos permitan - establecer cómo eran las relaciones laborales de ese tiempo.

---

(1) DE BUEN LOZANO, Nestor, Derecho del Trabajo, "Conceptos Generales". Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 1986, pag. 285.

## 1.- EPOCA COLONIAL.

El descubrimiento de América en 1492, inició el proceso de colonización en el Nuevo Mundo.

Consumada la conquista en la Nueva España se trató de sustituir el sistema de derecho indígena por las leyes españolas, pero este conjunto de hechos y prácticas sociales autóctonas lejos de desaparecer fueron consolidadas por diversas disposiciones reales y posteriormente por la Recopilación de las Leyes de Indias.

### A).- Leyes de Indias.

Las leyes de indias afirmaron en el continente americano los principios de la personalidad humana y los derechos individuales de los indígenas dentro de la igualdad jurídica de las razas, constituyen un verdadero monumento jurídico, su estructura la forman nueve libros con un total de diez mil leyes, las cuales se distribuyeron con indicación de su contenido.

Genaro V. Vázquez citado por Nestor de Buen Lozano, - hace un pequeño resumen subrayando algunas disposiciones fundamentales que estas leyes reglamentaron en materia laboral, tales como:

a) La reducción de las horas de trabajo, siendo la jornada de trabajo de 8 horas, expresamente determinada en la ley VI del título VI del libro III de la recopilación de indias, -

que ordenó que los obreros trabajaran 8 horas repartidas convenientemente.

b) Los descansos semanales establecidos para fines religiosos, derivada de una ley dictada por el Rey Carlos V, en la que ordenaba que los indios y mulatos no trabajaran los domingos días de guardar. Posteriormente Felipe II ordena que los sábados se alce la obra una hora antes para pagar los jornales.

c) La protección de la mujer encinta y el menor de edad para ser admitido en el trabajo.

d) Carlos V el 6 de febrero de 1538, prohíbe que los menores de 18 años acarreen bultos, además indicarse el tipo de carga y el camino y otras circunstancias.

e) Respecto a la protección del salario, Felipe II, ordenó a los caciques pagaran a los indios delante de los doctri-  
neros sin que les faltare cosa alguna y sin engaño o fraude. Posteriormente Felipe III dicta otra ley en la que se indica que los pagos deben ser puntuales, y deberán ser en efectivo, declarando perdido el salario pagado en vino, miel, etc., y con-  
denado a pagar una multa el español que así lo hiciere por ser "Voluntad Real"

f) El Virrey Enriquez en enero de 1576, emite una disposición que ordena que se paguen 30 cacao al día como salario a los indios. El Conde de Monterrey establece en 1603 un salario mínimo para los indios en labores y minas fijándose un real

y medio o un real y comida.

g) El pago del séptimo día, disposición contenida en la Real Cédula de 1606 que disponía que les pagara a los indios cada semana, de lo que se sigue que así se ha acostumbrado, en dinero y no en cacao, ropa u otro genero de cosa que lo valga.

h) Por mandato de la Real Audiencia del 23 de marzo de 1785 se consagró la atención médica obligatoria así como el descanso pagado por enfermedad.

i) En 1790 el Virrey Antonio Bonilla, emitió una Real Cédula que previó lo referente a la habitación higiénica para los esclavos. (2)

Entre las disposiciones sobre función Pública concretamente las Leyes de Indias establecieron lo siguiente:

Felipe II, en 1583, ordenaba a la Cámara de Castilla poner cuidado en la provisión de oficios, "porque hay muchos -- con pocas letras y menos entendimiento, pretenden, con mucha -- importunidad, negociación y favor."

Felipe III, en 1614, ordenó con la inhabilitación y -- otras penas al que emplease dádivas o promesas, por sí o por -- otra persona con el fin de conseguir el empleo.

Carlos III, en 1785, ordenaba la inoportuna concurrencia de postulantes a la Corte, diciendo que "además de la confu

---

(2) ob. cit. pág. 286 y 287.

sión que ocasionan con sus importunidades en los Ministros y -  
Oficinas turban el servicio abandonado, unos los destinos que -  
debieran estar cumpliendo con sus obligaciones, y otros las la-  
bores y oficios en que se han creado, por buscar empleos que ha-  
gan infelices a sus familias".

Ordenaba, en consecuencia "atender a los que más se --  
distingueran e hicieran las solicitudes desde sus destinos, de de  
negando las que se hicieran personalmente."

Carlos IV, en 1799 y 1801, dispuso que no se admitie--  
ran las solicitudes de "mujeres e hijos de los pretendientes."-  
(Leyes 2a, 3a, 9a, y 14 del título XXI, L, III Novísima recopila-  
ción)." (3)

Las Leyes de Indias, se fueron declarando según las ne-  
cesidades que se iban presentando y fueron principalmente de ca  
rácter administrativo y reglamentario, adolecieron en lo gene--  
ral de graves defectos técnicos, ya que no estaban redactadas -  
con precisión, pese a esto, se considera que fueron normas de -  
buen trato para proteger a los indígenas, inspiradas en la pro-  
tección humana, pero cumplieron su cometido ya que la situación  
que prevaleció referente al trabajo de los indios y en las mi--  
nas fue de una esclavitud completa.

---

(3) ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Adminis-  
trativo, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México --  
1979, pág. 540.

## 2.- MEXICO INDEPENDIENTE.

En sus primeros años de vida independiente, la Nación mexicana siguió rigiéndose por las leyes implantadas por la Corona Española.

La supervivencia de las Leyes Españolas en los comienzos de nuestra nueva nacionalidad resulta fácilmente explicable, ya que no puede renovarse en unos cuantos días un sistema jurídico que prevaleció por siglos, porque durante los tres --cientos años que duró la dominación española solo se conoció el sistema absolutista, que prevaleció en España y en sus colonias en el que el poder emanaba de la voluntad del Rey sin consultar la voluntad del pueblo ni la de sus representantes.

Las primeras Leyes Constitucionales que organizaron a México, consignan derechos en favor del individuo entre ellos -- la libertad de trabajo. Ya que antes del movimiento de 1810 no se encuentra una legislación específica sobre el trabajo.

La guerra de Independencia hizo imposible que subsis--tiera el sistema absolutista, que en la Nueva España centralizaba todo el poder en la persona del Virrey, que era el representante del monarca español.

Si bien es cierto que a partir de 1812, España contaba con una Constitución como lo fué la de Cadíz, también lo es, que ella solo tuvo validez transitoria en el país ibérico y en sus dominios, por idénticas razones; la guerra interior que soste-



nia España para desalojar a los franceses y en Iberoamérica para alcanzar la Independencia.

A) Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.

Como hemos mencionado hasta el movimiento de 1810 -- no se encuentra una legislación específica sobre el trabajo, -- existiendo como intento de ello, el que se plasmó en el punto -- 12 de los Sentimientos de la Nación leídos por Morelos el 14 de septiembre de 1813 en Chilpancingo Guerrero, que manifestaba -- que la buena Ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben obligar a constancia y patriotismo, moderen la opulencia, la indigencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres dejando la ignorancia, rapaña y el hurto; pero ésto no pudo cumplirse ya que siguió -- predominando el viejo Derecho Español.

Los Sentimientos de la Nación reconocen y declaran la dignidad e igualdad de los mexicanos al prescribirse la esclavitud, las distinciones de castas, los cuerpos privilegiados y al garantizarse los derechos del hombre. No se limitó a reconocer que el empleo debía estar al alcance de los mexicanos, sino que convocó al Congreso a expedir leyes al respecto.

José María Morelos y Pavón, al continuar la lucha de -- Independencia de la Nación suscribió tan importante pronunciamiento como lo es el documento denominado: "Los Sentimientos de la Nación".

El 22 de octubre de 1814, fue aprobada la Constitución llamada Decreto Constitucional para la Libertad de la América - Mexicana, en Apatzingán, Michoacán, obra inspirada fundamentalmente en los Sentimientos de la Nación.

Este decreto a pesar de haber carecido de efectividad porque nunca estuvo en vigor, tiene de importante el haber sido el primer intento serio para dar una base constitucional a nuestro país y tiene de notable que es el primer documento que establece los derechos del hombre, actualmente conocidos como garantías individuales.

Sobre función pública señalaba lo siguiente:

"Artículo 25: ningún ciudadano podrá obtener más ventaja que las que haya merecido por servicios hechos al Estado, éstos no son títulos comunicables ni hereditarios, y así es contraria a la razón, la idea de un hombre nacido legislador o magistrado."

"Artículo 26: los empleados públicos deben funcionar -- temporalmente, y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución.

El artículo 159 atribuye al Supremo Gobierno la facultad de suspender a los empleados públicos nombrados por el Congreso cuando hubiere "sospechas vehementes de infidencia" mediante una especie de juicios ante el Tribunal competente o ante el Congreso, según el caso.

En 1815, fue dada una circular del Ministerio de Hacienda "mandato a todos los que soliciten colocación en este ramo lo hagan por el conducto de sus jefes respectivos, a quienes se les previene den direcciones a toda instancia sin excusa alguna".

"Ya desde 1818 se reglamentaron el abono de sueldos de los empleados que gozaban de licencias temporales para reestablecer su salud.

En el mismo año se prohíbe a los que manejan caudales de la Nación, disponer de ellos, como una pena a los funcionarios públicos que no cumplieron algún decreto u orden."(4)

En 1820 se intento reestablecer en lo que era la Nueva España, la Constitución Española de Cádiz, la que resultaba inaceptable por el clero, porque consideraba que lesionaba sus privilegios.

---

(4) ACOSTA ROMERO, Miguel, ob. cit. pág. 541.

B) La Constitución de 1824.

Consumada la Independencia, se convocó a un primer Congreso Constituyente, que no pudo cumplir su tarea por lo que se convocó a un segundo, el cual anticipó un documento llamado "Acta Constitutiva de la Federación", dándose origen a los Estados, se establece el bicamarismo para el Congreso, el cual quedó integrado por dos Cámaras la de Diputados y la de Senadores, dicho documento lleva la fecha del 31 de enero de 1824.

Esta Constitución en su artículo 110 establecía las -- funciones del Presidente y sobre las funciones de los Servido-- res Públicos decía:

El nombrar y remover libremente a los Secretarios de - Despacho.

Nombrar a los Jefes de las Oficinas Federales de Ha--- cienda, las Comisarías Generales, a los enviados diplomáticos - y cónsules, los Coroneles y demás oficiales superiores del --- Ejército permanente, milicia activa y armada, con la aprobación del Senado y en los recesos de éste, el Consejo de Gobierno.

Nombrar a los demás empleados de las oficinas de la Fe deración, apegándose a las disposiciones legales.

Suspender de los empleos hasta por tres meses y privar hasta por la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo a los empleados de la Federación infractores de las órdenes o decre---- tos y en los casos que crea deba tomar causa a tales emplea----

dos, pasaran los antecedentes de la materia al Tribunal respectivo, para que este resuelva sobre la materia de que se trate.

En el año de 1828 se otorga por primera vez pensión a los trabajadores de la Casa de Moneda, dándose además, una circular con reglas para que pudiesen ser cubiertas las vacantes.

Un año después, fue expedida una Ley para que se trabaje en las oficinas todos los días, menos los de fiesta nacional.

En 1831 se dictaron dos Leyes, la primera trataba concretamente sobre descuentos de sueldos y la segunda sobre viáticos a familias de Diputados.

1835 se considera que fue un año pródigo de resoluciones dictadas en relación a los servidores públicos, emitiéndose la Ley sobre pensión que deben disfrutar los empleados diplomáticos cuando cesen de su encargo y en quién deben proveer se las vacantes y además se consagraba en otra ley el sueldo - del cual disfrutarían el Presidente de la República, el Presidente Interno y el del Consejo, los Secretarios de Despacho, - los Consejeros, Senadores y Diputados.

C) Bases Constitucionales de 1836.

Estas Leyas que dieron fin al sistema federal, establecieron el Centralismo, por lo que también se le conoce como -- "Constitución Centralista de 1836 " que transformó nuestra República en un Estado Unitario.

El 30 de diciembre de 1836 se mandó publicar esta Constitución, integrada por 7 Leyes, conocida también con esa denominación.

Tiene de notable esta Constitución el haber incluido -- en la Ley primera artículo 2., los Derechos del Mexicano antecedente remoto de nuestras actuales garantías individuales.

El 14 de junio de 1843 aparecen las Bases Orgánicas de la República Mexicana, en las que se ratificó el Centralismo y en 1847, el Acta de Reforma, que restituyó la vigencia de la -- Constitución Federal de 1824, con todas sus consecuencias legales, como fue el restablecimiento del Federalismo.

Y en la parte relativa a los servidores públicos dicha Constitución de 1836 estableció en el artículo 15 las prerrogativas del Presidente de la República entre las cuales se señala: Nombrar libremente a los Secretarios de Despacho y poderlos remover libremente siempre que lo crea conveniente.

Fué dada una orden en 1848 para que la provisión de -- empleos proceda la correspondiente propuesta bajo ciertas formalidades y otra para evitar la enajenación de sueldos de los em-

pleados.

"En 1852 se dió una medida drástica: se declararon amovibles los empleos nombrados en lo sucesivo.

Una circular del Ministerio de Hacienda determinó las cualidades que debían tener los meritorios para ser admitidos en las oficinas del Supremo Gobierno.

Por un decreto de 1854, cesa el fuero del que habían venido disfrutando los funcionarios del Estado, ya que una circular del Ministerio de Hacienda, prohíbe a los funcionarios y empleados públicos practicar juegos de azar". (5)

(5) ACOSTA ROMERO, Miguel, ob. cit., págs., 541 y 542.



#### D) La Constitución de 1857.

En 1847 se había reestablecido el federalismo y la vigencia de la Carta de 1824, la última dictadura de Santa Anna - (1853-1855) fue sin duda una vuelta al gobierno central y representó la culminación del ansia de poder personal y absoluto de ese personaje vinculado a las tragedias históricas de la primera mitad del siglo XIX. Contra esa dictadura se pronunció el -- 10. de marzo de 1854 el coronel Florencio Villarreal, en el -- Plan de Ayutla, movimiento promovido por el general Juan Alva-- rez, el coronel Ignacio Comonfort y Eligio Romero, que al poco tiempo se iba a extender por todo el país y que lograría que -- Santa Anna abandonara por última vez el poder. La revolución -- de Ayutla, además de su matiz político, tuvo propósitos socia-- les: fue la protesta de un pueblo que ansiaba ver respetados -- los derechos humanos y llevar una vida digna, que le negaban -- las fuerzas sociales minoritarias, pero poderosas.

Resultado de esa revolución fue la Carta de 1857, que había de consignar en su articulado un capítulo de derechos del hombre y estructurar a la Nación como república federal, demo-- crática y representativa. En el seno de la Asamblea Constituyen-- te estuvieron representados tres partidos políticos: el conseva-- dor, el moderado y el liberal. Dentro de este último se encon-- traban las grandes figuras del Congreso como Ponciano Arriaga, Valentín Gómez Garfías, Francisco Zarco, Ignacio Vallarta, León

Guzmán, Guillermo Prieto, Melchor Ocampo e Ignacio Ramírez que quenes dieron a la Constitución las características de su pensamiento individualista y liberal.

En el Congreso de 1856-1857, Ignacio Ramírez propuso a la Comisión Dictaminadora que se avocara al conocimiento de una legislación que resolviera los grandes problemas sociales exponiendo la explotación de que era objeto los trabajadores pero - los diputados no tomaron ninguna decisión al respecto.

Sin embargo algunas de las reformas que los liberales - deseaban consignar en la nueva ley, fueron duramente combatidas por moderadores y conservadores, quienes impidieron el triunfo - definitivo de las ideas renovadoras del partido liberal.

La constitución no agradó al grupo conservador, ni al - clero, que tanta influencia tenía en la vida social y política - de la República, y los descontentos iniciaron la Guerra de Tres Años.

Los liberales, bajo la dirección de Don Benito Juárez - lucharon casi sin periodos de paz desde 1858 hasta 1867. Duran - te la Guerra de Tres Años (1858-1860) el Presidente Juárez expi - dió la mayor parte de las Leyes de Reforma, más tarde incorpora - das a la Constitución.

Reinstaurada la República a la caída de Maximiliano, en 1867, los liberales triunfantes asumieron las labores de gobier - no, y hasta su muerte en 1872 Benito Juárez ocupó la presidencia de la República.

Como ya hemos mencionado el 5 de febrero de 1857, después de largos debates fué promulgada la Constitución, emanada de la Asamblea del 18 de febrero de 1856, la que fue convocada por el Presidente Comonfor.

Se reconoció que el poder público emana del pueblo, es tableciéndose para su beneficio, y se divide para su ejercicio al Supremo Gobierno en tres Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Esta Constitución se puede considerar como el monumento de nuestra evolución política, se estructura a la Nación como una República Federal, Democrática y Representativa. No reconocía la libertad de cultos, no decretaba la separación de la Iglesia del Estado, no se atrevía a establecer el registro civil, ni nacionalizaba los bienes del clero. Consagraba en cambio el respeto a las garantías individuales.

Como ya se mencionó la Constitución de 1857, pretendía dar al país un régimen republicano federal, democrático, establecía un sistema unicameral, así como varias disposiciones no gratas al clero. La Iglesia no podía administrar o poseer bienes raíces, se suprimió el fuero eclesiástico, se proclama la libertad de enseñanza y de prensa respectivamente, se permitía al Estado intervenir en materia de culto religioso.

Una vez promulgada esta Constitución se obligó a los empleados y funcionarios públicos a jurarla, con amenaza de privarlos de sus cargos de no hacerlo. Pero si el Estado abusaba -

de su poder obligando a ciertos ciudadanos a jurarla fuera o no de su agrado, las autoridades eclesiásticas lo excolmugaban. -- Por tal motivo se dispuso, sobre los servidores públicos, lo siguiente:

El artículo 85, enumeraba las facultades y obligaciones del Presidente de la República, que al respecto ordenaban: Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, así como a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes.

También fué expedida una circular del Ministerio de Relaciones sobre pensiones a los empleados del Cuerpo Diplomático en ese mismo año.

En 1870, se expide una Ley del Congreso General sobre delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

En 1885 un decreto del gobierno reglamenta minuciosamente la expedición de despachos y nombramientos de empleados públicos.

En el mismo año se expiden diversas circulares sobre descuentos de sueldo, licencias, impuestos sobre sueldos y registro de nombramiento. Se excluye de la contribución sobre sueldos a los viáticos de los funcionarios federales, pero se grava el medio sueldo que se da en caso de enfermedad.

En 1890, una circular de la Tesorería determinó que por fallecimiento de algún empleado puede firmar su viuda la nó

mina para percepción de sueldo.

En 1896, fue expedida una Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857, en donde se establecían algunas penas como la destitución del cargo y de la inmovilidad y recompensas, el otorgamiento de ascensos, haciendo especial hincapié en la responsabilidad de los altos funcionarios.

### 3.- EPOCA CONTEMPORANEA.

El siglo XIX, se caracterizó en México por una gran -- inestabilidad política, lo que como resultado fue un marcado -- atraso sobre todo económico.

En 1876, Porfirio Díaz ocupó la Presidencia de la República Mexicana, se propuso pacificar y modernizar a la Nación y para lograrlo mandó suprimir toda manifestación popular y encarcelar a sus enemigos, convirtiendo su gobierno en una dictadura, ya que luchó intensamente por perpetuarse en el poder.

Porfirio Díaz otorgó concesiones a los extranjeros por lo que la Economía Nacional quedó en sus manos, y los mexicanos solo podían trabajar como peones o campesinos, originando con esto que los campesinos sufrieran una vida llena de injusticias y de explotación.

Durante la dictadura porfirista las elecciones para designar al Presidente de la República, no pasaban de ser un -- formalismo sin sentido democrático, ya que el único candidato era Porfirio Díaz, quien gobernó al país por más de treinta -- años.

En 1908, el dictador comprendió que el pueblo estaba -- preparado para la Democracia y cansado de su dictadura, comenzaron a surgir diversos grupos políticos; tal es el caso entre otros del Partido Antireeleccionista, fundado por Francis-

co I. Madero, el lema de la campaña maderista fue "Sufragio - Efectivo. No Reelección".

Cuando Díaz se percató de la popularidad que estaba adquiriendo Madero, lo mandó encarcelar mientras se celebraban las elecciones, de esta manera Díaz volvió a ocupar la silla-presidencial, originando el descontento del pueblo.

Madero logró escapar y convencido del fracaso de la lucha por la vía electoral suscribió el 5 de octubre de 1910 el Plan de San Luis Potosí, llamando a los mexicanos a una revolución que habría de iniciarse el 20 de noviembre de 1910, que sería la primera de carácter social del siglo XX, el llamado de Madero fue seguido por una gran mayoría del pueblo y el 25 de mayo de 1911 ante esa situación, Porfirio Díaz presentó su renuncia a la Presidencia de la República, saliendo del país rumbo a Francia donde permaneció por el resto de sus días.

Más tarde se realizaron nuevas elecciones presidenciales, correspondiendo el triunfo a Francisco I. Madero, que tuvo que enfrentar graves problemas difíciles de resolver, lo que hizo retrasar el cumplimiento de las promesas de la Revolución, principalmente la restitución de las tierras a los --campesinos, las cuales habían sido arrebatadas por los hacendados.

Esto llevó a que antiguos partidarios del Maderismo como lo fué Emiliano Zapata, continuara en pie de lucha, así co

mo unos jefes del que habia sido el ejército porfirista, que no estaban conformes con el nuevo régimen y dispuestos a no perder sus privilegios que les habia quitado la Revolución, decidieron revelarse contra el Presidente Madero.

El General Victoriano Huerta, era de estos últimos y traicionando la confianza que en él habia depositado Madero lo mandó asesinar, usurpando así la Presidencia de la República, en febrero de 1913.

El asesinato del Presidente Madero, causó indignación en todo el país y pronto se inició el movimiento en contra del gobierno Huertista.

Venustiano Carranza, inició la lucha al frente de un ejército al que se le llamó Constitucionalista, porque buscaba establecer los derechos de la Constitución de 1857 violados por Victoriano Huerta.

Finalmente el ejército dirigido por Carranza triunfó y Victoriano Huerta huyó del país y Venustiano Carranza quedó como Presidente Provisional, y convencido de que el país requería de un nuevo orden legal, en el que se establecieran los principios por los que se habían luchado durante la Revolución, convocó a elecciones para integrar un Congreso que reformara y actualizara la Constitución de 1857.



## A) La Constitución de 1917.

El Congreso Constituyente se reunió en Querétaro en -- 1916, pensaban en los problemas que presentaba México en ese momento eran diferentes a los que tuvo en 1857, por lo que decidieron hacer una nueva Constitución, la cual fué promulgada solemnemente en Querétaro el 5 de febrero de 1917 como resultado de esa lucha.

En ella se mantenían vigentes los logros alcanzados, -- desde la Independencia hasta la Reforma, pero al mismo tiempo se incorporaron otros artículos que eran resultado del movimiento revolucionario, entre ellos destacan los que se refieren a la educación, la propiedad y el trabajo.

El derecho sustantivo y procesal del trabajo nació simultáneamente con el artículo 123 de la Constitución de 1917-- que afirma, los derechos sociales, normas aplicables a todos los trabajadores sin exclusión, el salario mínimo, una jornada máxima de ocho horas, y un día de descanso obligatorio a -- la semana, prohíbe el trabajo insalubre y nocturno a las mujeres y a los menores de edad, establece la participación de -- los trabajadores en las utilidades de las empresas, que al -- igual que el salario deberá pagarse en moneda del curso legal y nunca con mercancías o vales.

Asimismo se reconoce el derecho a la organización sindical, a la huelga, a la seguridad social y a la vivienda pa--

ra los trabajadores.

La regulación de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, no fué del todo prevista por el artículo 123 de la Constitución de 1917, como se puede apreciar en su contenido que a la letra dice:

"Artículo 123.-Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverá la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

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

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

Al referirse al término "empleados" comprendió en este concepto a los trabajadores que prestan sus servicios a la iniciativa privada, como los que los prestan al Estado, incluyendo a los de los Municipios, porque el sector burocrático también forma parte de la clase obrera.

También el artículo 73, señala que sólo el Congreso de la Unión podrá legislar en materia de trabajo, esto se estableció por reformas publicadas en el Diario Oficial del 6 de septiembre de 1929, ya que anteriormente esta facultad se ---

otorgaba también a las legislaturas de los Estados.

Se señalan las bases sobre las cuales podrá responsabilizarse a los altos funcionarios de la Federación por la comisión de delitos ya sea oficiales o del fuero común y del federal.

B) Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento de la Ley so  
bre el Servicio Civil.

Al darse algunos intentos de regulación laboral en la época contemporánea el Sector burocrático se trató de hacer notar que como clase explotada pretendió obtener derechos tanto económicos, sociales como laborales, los cuales logró en medio de una gran transición, naciendo ordenamientos que hasta ahora regulan dicho Sector.

Al reconocer el Estado los derechos del empleado público contribuye al mejoramiento de los servicios públicos, tradicionalmente las relaciones entre el Estado y los empleados públicos se regían por el derecho administrativo y especialmente por las Leyes del Servicio Civil siguiendo el ejemplo de otros países que discriminaban al empleado público, olvidando que tanto el empleado particular como el que se encuentra al Servicio del Estado son sujetos de Derecho.

En 1920 se intentó crear una Ley sobre el Servicio Civil, la que solo regularía al Poder Legislativo, pero no tuvo resultados favorables.

Por Acuerdo Presidencial, publicado el 12 de abril de 1934 en el Diario Oficial de la Federación, se estableció el -- Servicio Civil bajo el nombre de "Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley sobre el Servicio Civil".

La evolución de las normas que regulan las relaciones

del Servicio entre el Estado y sus trabajadores continuó, como ya se indicó anteriormente, hasta la expedición del "Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado" en 1941 formando así el primer cuerpo normativo unificado y sistematizado que rige la materia.

C) Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, fue expedido por el Congreso de la Unión por iniciativa del Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas del Rfo y publicado en el Diario Oficial el 5 de diciembre de 1938.

El General Lázaro Cárdenas, supo comprender los grandes anhelos e inquietudes de los trabajadores al servicio del Estado, así como el valor de la función pública, porque consideraba que representaba el desarrollo y la economía nacional, por lo que les brindó todo su apoyo a través del "Estatuto", otorgándoles protección jurídica y social, además del derecho a sindicalizarse.

El Estatuto se debe considerar como el primer ordenamiento proteccionista y tutelar de los trabajadores al Servicio del Estado, dicho Estatuto era de observación general para todos los funcionarios de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y en general para todas las autoridades y funcionarios. El Estado quedó autolimitado en términos del mencionado Estatuto, se les otorga a éstos el derecho de Asociación Profesional y Huelga, derechos que antes de la promulgación de el señalado Estatuto, se consideraban ilícitos.

Este ordenamiento se encontraba estructurado de la siguiente manera:

"Título Primero, Disposiciones Generales, en las que se define la relación jurídica de trabajo y se clasifican a los trabajadores federales en dos grupos, de base y de confianza.

Título Segundo, Derechos y Obligaciones de los Trabajadores.

Título Tercero, de la Organización colectiva de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Título Cuarto, de los Riesgos y de las enfermedades profesionales.

Título Quinto, De las prescripciones.

Título Sexto, Del Tribunal de Arbitraje para los trabajadores al Servicio del Estado.

Título Séptimo, De las Sanciones por infracciones a la Ley y por desobediencia a las Resoluciones del Tribunal de Arbitraje. " (6)

Posteriormente surge el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941 que sigue los mismos principios del de 1938, protegiendo de manera tutelar y reintroductora a los Trabajadores al Servicio del Estado..

La reglamentación del trabajo burocrático tuvo una evolución sistemática que llegó a su primera meta con el nacimiento de los Estatutos de los Trabajadores a los Poderes de la

---

(6) TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, Teoría Integral, Sexta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México - 1981, páginas 175 y 176.

Unión de 1938 y 1941 porque la lucha tenaz de este sector en busca del reconocimiento de sus derechos tanto laborales como sociales ya que también son sujetos del Derecho Laboral, pero los Servidores Públicos hasta la fecha han carecido por completo del mínimo de derechos que el trabajador industrial ha logrado conquistar, esta desigualdad no se justifica por las características diferentes que existen entre el fin especulativo de la empresa privada y la función reguladora del Estado.



D) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional --  
nal.

El Estatuto de 1941 tuvo vigencia hasta 1960 en que - la lucha de los sectores burocráticos originaron que el citado Estatuto se elevara en lo esencial a la categoría de norma escrita en la Constitución, pues el 21 de octubre de 1960 se reformó el artículo 123 de nuestra Carta Magna creándose el Apartado B publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960.

Una vez establecidos los derechos laborales de los empleados públicos en 1960, fué el paso más grande que para los servidores públicos se haya dado, ya que la adición del Apartado B, del Artículo 123 a nuestra Constitución Política, -- haciendo que la fuerza jurídica más grande de nuestra legislación se pusiera al servicio de los trabajadores del Estado.

Una vez adicionado el apartado "B" al artículo 123, -- los trabajadores al Servicio del Estado hacen un frente pues - la conquista laboral de los empleados públicos a lo largo de la historia ha sido sin duda el elevar sus derechos a rango - Constitucional.

Al abrogarse el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, se expide el 28 de diciembre

de 1963, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando por fin plasmados los anhelos de los trabajadores de regirse por -- una ley propia, que es el instrumento legal que les permite luchar por sus derechos más elementales evitando que su situación sea objeto de interpretaciones contradictorias.

Esta legislación burocrática ha tenido varias reformas para mayor protección al trabajador, tanto en lo laboral como -- en lo social, y tiene como objetivo regular las relaciones jurí-- dicas entre los Titulares de las Dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de un grupo de or-- ganismos descentralizados que tienen a su cargo funciones de -- servidores públicos y trabajadores.

Esta ley no reglamenta las relaciones de todos los tra-- bajadores al Servicio del Estado, que estan incluidos en el -- apartado B, pero se excluyen de la ley a: los Militares, Mari-- nos y miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública así como al personal del Servicio Exterior, los miembros del Ejercito, la -- Armada y personal militarizado que se rigen por sus propias le-- yes.

## CAPITULO II

### DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Después de haber estudiado la trayectoria por la que tuvo que pasar el empleado al servicio del Estado, para que le fueran reconocidos los derechos necesarios para el desarrollo y conservación de su personalidad física, económica y moral de todo hombre asalariado, y que son esencialmente los que se refieren al salario que recibe por el esfuerzo material o intelectual que desarrolla, a la estabilidad en su trabajo, al escalafón por su eficacia y antigüedad, a las indemnizaciones -- por separación injustificada o por riesgos profesionales, las jornadas de trabajo, los descansos que le permitan recuperar sus energías, a la higiene en los lugares que presta sus servicios, a la prevención de accidentes y a la asociación.

Al reconocer estos derechos de los empleados públicos el Estado mexicano no sólo coopera con la conservación de la energía física de sus empleados, sino a la eficiencia de los servicios públicos, porque las personas físicas o individuos son los realizadores de las grandes tareas encomendadas al Estado.

Es importante señalar que se entiende por servidor público, toda vez que como ya hemos señalado, es este el encargado de realizar la actividad del Estado que como persona jurídica debe cumplir.

## 1.- CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO.

Hemos visto que en nuestra Carta Magna de 1917, se --  
consignó por primera vez, derechos para los Empleados Públicos  
contemplados en el artículo 123 bajo la denominación de emplea  
dos ya sean públicos o privados sin hacer distinción alguna.

Este concepto expresaba de la siguiente manera:

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Es  
tados deberán expedir leyes sobre el trabajo fundadas en las -  
necesidades de cada región, sin contravenir las bases siguien-  
tes, las cuales regirán el trabajo de obreros, jornaleros, em-  
pleados domésticos, artesanos y de manera general todo contra-  
to de trabajo". (7)

De la declaración anterior del artículo 123, algunos-  
de los Estados empezaron a expedir leyes sobre el trabajo re-  
glamentando en ese aspecto el derecho de los empleados públi-  
cos.

El Estado de Puebla promulgó su Código de Trabajo, en  
el cual incluía las relaciones de los empleados públicos y el-  
Estado, estableciendo que se entiende por empleado público.

"Artículo 76.-Son empleados públicos los trabajadores  
de uno u otro sexo que presten su concurso intelectual o ---  
(7) TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, Teoría-  
Integral, Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 1981, --  
pág. 99.

material en las oficinas o dependencias del Gobierno".(8)

La Ley del Estado de Chihuahua promulgada el 5 de junio de 1922 establecía:

"Artículo 38.-Se entiende por empleado público aquel que presta concurso material o intelectual al gobierno del Estado ó a la administración Municipal" (9)

Es en el Estatuto de 1938, que ya ha sido estudiado en el capítulo anterior, en el que se señala que es de observancia general para todos los funcionarios de los Poderes de la Unión-igual que para las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y Territorios.

En el Estatuto aludido se establece la definición de Trabajador al Servicio del Estado, expresando que es toda persona que presta a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial un servicio intelectual y de ambos géneros, en virtud de un nombramiento que les fuera expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales conforme lo establece el artículo 2o. de dicho Estatuto.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, establece en su artículo 3o. que se entiende por Trabajador, considerándolo como toda persona que presta un servicio-

(8) TRUEBA URBINA, Alberto, Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Edit. Porrúa, México 1976, pág. 554.

(9) Ibidem. págs. 586 y 567.

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

En estas últimas definiciones señaladas por el Estatuto Jurídico y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, podemos ver claramente que se unifican los criterios para dar un mismo concepto de los empleados públicos.

Servidor Público, es la última denominación dada a todas las personas que prestan sus servicios al Estado, independientemente del cargo o puesto que ocupan, pero comúnmente y de manera general se les conoce como burócratas, nominación que proviene de "Burocracia" palabra mixta de doble raigambre que deriva de "bureau" que significa escritorio u oficina, y del griego "cratos" que quiere decir poder, porque expresaba de esta manera el influjo social de que gozaron los funcionarios ennoblecidos de Francia.

Actualmente existen diversos criterios sustentados acerca de esta expresión, ya que consideran la burocracia como una clase que sirve al Estado y a la Sociedad, realizando los fines señalados a éste, pero que día a día crece más y más, ocasionando grandes gastos a los ciudadanos, ya que viven y sirven al Estado en forma permanente y presupuestal, creando a la vez grandes conflictos con el papeleo que producen y demás trabas y obstáculos.

Para el gran sociólogo y economista alemán Max Weber, autor de estudios sobre clases sociales, la burocracia es el - instrumento fundamental del progreso social, porque es un mecanismo perfectamente desarrollado que actúa en relación con los demás elementos, con precisión, rapidez, oficialidad, continuidad, secreto, uniformidad, subordinación y ahorro.

## 2.- CLASIFICACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

La palabra clasificación etimológicamente significa - "hacer clases", agrupar las unidades que tengan algunas características comunes, es por tal razón que la clasificación de los servidores públicos obedece, a la naturaleza de las funciones - que realizan, a la duración o tiempo en que se van a prestar - los servicios o por disposición de una ley que así lo determina.

### A) Altos Funcionarios, Funcionarios y Empleados.

Esta clasificación deriva de varias disposiciones constitucionales y leyes reglamentarias, atendiendo al rango o jerarquía del servidor público.

El maestro Andrés Serra Rojas, se queja de la falta en la legislación mexicana, de un criterio técnico para clasificar a un trabajador del Estado como alto funcionario, funcionario o empleado. Señalando que "La denominación de empleados y funcionarios públicos es empleada con frecuencia en la constitución y en las leyes administrativas, pero sin que se precisen los efectos jurídicos de esta clasificación... por lo demás, y fuera de los casos de responsabilidad a que alude la Constitución, la -- distinción, no ha tenido importancia, y ha sido frecuente em -- plear los términos indistintamente y con poca precisión." (10)

---

(10) SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979, pág. 378.



## Altos Funcionarios.

La expresión altos funcionarios de la Federación se -  
consignó en el artículo 110 de nuestra Constitución, al estable  
cer "No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de  
la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en  
que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión  
pública que hayan aceptado durante el período en que, conforme  
a la ley se disfrute de fuero..." (este precepto fue reformado  
y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de di-  
ciembre de 1982). Actualmente se establece en el artículo 108  
"... se reputarán como servidores públicos a los representantes  
de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Fe-  
deral, y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y em-  
pleados, 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..."

No se utiliza la expresión de altos funcionarios, ya -  
que se consideran servidores públicos, última denominación que  
se les ha dado.

Esta expresión de altos funcionarios, o de quienes --  
eran considerados como tales, también se señaló en el artículo  
2o. de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Emplea-  
dos de la Federación del Distrito Federal, y de los Altos Fun-  
cionarios de los Estados, de fecha 27 de diciembre de 1979 (mis

ma que fue abrogada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que entro en vigor el 10. de enero de - 1983.) estableciendo para los efectos de esta ley se conceptúan como altos funcionarios de la Federación, al Presidente de la República, los Senadores, Diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Autónomo y el Procurador General de la República.

## Funcionarios y Empleados.

La distinción entre funcionarios y empleados públicos ha sido mas bien de carácter tradicional que legal.

En México, como en otros países, tanto la Constitución como algunas leyes reglamentarias utilizan ambos términos sin precisar las fronteras que separan a uno de otro concepto y en ocasiones indistintamente.

Los artículos Constitucionales que aluden a la clasificación de los Trabajadores del Estado en funcionarios y empleados son:

El artículo 89 fracción II, que al reglamentar las facultades del Presidente de la República para nombrar y remover al personal federal, después de enumerar algunos cargos, textualmente dice: "...nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión...", en este caso sólo se menciona a los empleados.

En algunos casos se alude a funcionarios solamente, como el artículo 128 que dice: todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo o puesto, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Además es importante señalar que diversas leyes reglamentarias, como la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado,

reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, - Ley en favor de los Veteranos de la Revolución como servidores del Estado, los Estatutos de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado entre otras que aluden a las - denominaciones de funcionarios y empleados sin distinguirlas.

En relación a esta clasificación el maestro Serra Rojas dice:

"Si los autores de las leyes administrativas hubieren seguido criterios técnicos para distinguir las categorías de - funcionarios y empleados públicos la tarea sería sencilla, por que sería suficiente precisar el criterio seguido. En el Estado actual del tema, a las dos categorías se les ha comprendido bajo el rubro de trabajadores del Estado, con idénticas características pues son voluntarios, permanentes y remunerados. En - verdad no se les ha dado ninguna importancia a la distinción, - ya que hay empleados mas importantes que los funcionarios y son de base. Desde el punto de vista legal no se le ha asignado - consecuencias jurídicas importantes a esta división."(11)

En la última frase de la cita anterior, el maestro Serra Rojas está excluyendo la posibilidad de que el concepto funcionario fuera asimilable al de trabajador de confianza, y el - concepto empleado al de trabajador de base, clasificación que -

---

(11) SERRA ROJAS, Andrés, ob.cit.pag.380.

se estudiará más adelante.

Como se ha visto, la diferencia entre los conceptos de funcionarios y empleados no tienen mayor importancia o significación en la legislación mexicana. Aunque debiera considerarse, e intentarse una caracterización doctrinaria en forma convencional del concepto de funcionario público, partiendo de las teorías elaboradas hasta ahora, que pueden ser compatibles con nuestra legislación y confrontada con la realidad mexicana.

Podría ser un ejercicio útil para posteriores aplicaciones en materia de división del trabajo, delegación de autoridad y manejo de personal.

B) De Base y de Confianza.

Esta distinción entre empleados de base y de confianza se estableció por primera vez en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, promulgado como ya se estudió en el Capítulo anterior, por el Presidente Manuel Avila Camacho y publicado el 17 de abril de 1941 en el Diario Oficial de la Federación.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional, en el artículo 4o. señala los dos grupos en que se dividen los trabajadores y son: de Base y de Confianza.

Posteriormente este ordenamiento, señala que son considerados como trabajadores de confianza aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.

En las subsecuentes fracciones se determina de manera específica que cargos o empleos son considerados de confianza, esto es en base a que la fracción XIV del apartado B), del artículo 123 constitucional señala, que la Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Sin embargo, esta ley no los regula ya que están excluidos de la misma.

Podemos señalar que esta denominación de empleados de confianza obedece a la naturaleza de las funciones que realizan por lo que su situación legal puede considerarse "sui generis"

gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social consignados en el apartado B del artículo 123 constitucional, pero no se les aplica la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado por disposición expresa de su artículo 8o.

Tampoco se les aplica la Ley Federal del Trabajo por estar incluidos en el apartado B, por lo que es conveniente -- que se expida un Estatuto especial para los empleados de confianza, a efecto de que sean objeto de protección en el ejercicio de sus funciones, de la misma forma que se hace con los miembros del Ejército, Armada y Servicio Exterior.

La clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación.

En cuanto a los empleados de base, podemos señalar que están sujetos a nombramientos en términos del artículo 3o. de la misma Ley, son de carácter permanente, se les paga en base a los tabuladores de salario autorizados por la Dirección General de Egresos.

Se señala como característica de los empleados de base la inamovilidad, que en los de nuevo ingreso será hasta que hayan cumplido más de seis meses y no tengan nota desfavorable en su expediente.

La inamovilidad consiste en que no puede ser desplazado un empleado de su lugar de trabajo a otro, por eso se dice -

que gozan de estabilidad en el empleo.

El personal de base lo forman los trabajadores al servicio de la Federación que no están incluidos como personal de confianza, el trabajador de base es considerado así, debido a la naturaleza de sus labores y en razón de la permanencia de las mismas.

La clasificación de base 6 de confianza, se confunde frecuentemente con otras clasificaciones, como se verá más adelante.



C) Definitivos, Interinos, Provisionales, por Tiempo Fijo, Para Obra Determinada.

Dentro del gobierno federal, existen plazas en propiedad, interinas, definitivas o provisionales, mismas que son denominadas así, por sus características y debido a quien las desempeña, por lo tanto se cometería un grave error al confundir estas clasificaciones con la de base y de confianza.

Para poder entrar al estudio de la presente clasificación, mencionaremos que la Fracción III del artículo 15 de la Ley, señala que los nombramientos deberán contener, el carácter de definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada, esta clasificación utiliza como criterio o principio el carácter del nombramiento.

#### DEFINITIVOS

La ley no precisa cuando debe otorgarse un nombramiento definitivo, por lo tanto, debe entenderse que el nombramiento definitivo se otorga a todos los trabajadores al Servicio del Estado que ocupa de manera regular y permanente para el desempeño de sus labores ordinarias.

En el sector público a los trabajadores con nombramiento definitivo también se les conoce con el nombre de trabajadores de planta, porque son contrarios a los trabajadores temporales.

#### INTERINOS.

Trabajador interino es el que cubre una vacante temporal que no exceda de seis meses en una plaza de planta.

El Titular de la dependencia podrá nombrar y remover libremente al personal interino.

El trabajador interino no adquiere derecho a que se le otorgue en definitiva la plaza que ocupó en interinato, denominación que se le dá a este procedimiento.

#### PROVISIONALES.

El trabajador provisional es el que cubre una vacante-temporal mayor de seis meses en una plaza de planta.

Al igual que los trabajadores interinos, no adquieren derecho a que se les otorgue en definitiva la plaza que ocupaba provisionalmente, y dejarán de prestar sus servicios sin responsabilidad para el titular.

#### POR TIEMPO FIJO.

Los trabajadores a tiempo fijo se denominan temporales, la Ley emplea la expresión "trabajadores temporales" en sus --- artículos 3o. y 12.

Sin embargo, no define expresamente lo que debe entenderse por trabajador temporal. Estos artículos solamente establecen que los trabajadores que figuren en las listas de raya - tienen el carácter de temporales.

Entonces podemos decir, que los trabajadores tempora--

les son aquellos cuya relación laboral no es definitiva, ni provisional, y figuran en las listas de raya.

PARA OBRA DETERMINADA.

El personal para obra determinada, está constituido -- por los trabajadores cuya relación está sujeta a la condición -- resolutoria de que concluyan determinada obra. Este tipo de nombramiento se otorga a los trabajadores que el Estado ocupa en -- exceso del número regular y permanente de los empleados de planta, para el desempeño de labores extras, que tienen un carácter temporal, tiene como fundamento lo establecido en la fracción -- III del artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al -- Servicio del Estado que indica, que el carácter del nombramiento, puede ser definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o para obra determinada.

### 3.- CLASES DE SERVICIOS PRESTADOS AL ESTADO.

En nuestra Carta Magna se establece como garantía individual, la libertad de trabajo al asentarse que no podrá impedirse a ningún individuo que se dedique a la profesión, industria, comercio, trabajo, oficio o actividad que mejor le acomode, siempre que no sean ilícitos.

Dándole de esta manera al hombre, la oportunidad de desempeñarse de manera honesta y eficiente, contribuyendo a su desarrollo personal y propiciando su beneficio familiar a través de su trabajo.

Los servicios prestados al Estado, pueden ser de carácter obligatorio, gratuito, en virtud de un nombramiento o de un contrato.

#### A).- Servicios Obligatorios.

Parten fundamentalmente de la Teoría del Acto Unilateral del Estado, tesis del Derecho Administrativo que señala que en virtud del principio de obligatoriedad el Estado tiene facultades para crear y reglamentar, unilateralmente a través de los distintos medios legales que existen (Leyes, Decretos, etc.) los empleos que requieren para la realización de sus funciones de Derecho Público y consecuentemente la designación de quienes

deben ocuparlos.

En términos del artículo 50. constitucional esta Tesis es inaceptable en nuestro sistema jurídico, ya que las personas pueden optar libremente entre ser ó no servidores públicos, con las excepciones que el propio precepto constitucional señala, para el servicio de armas, jurados, desempeño de cargos Concejales, de elección popular directa ó indirecta, etc.

B).- Servicio Gratuitos.

Los servicios obligatorios son de carácter gratuito, - esta clase de servicios que se prestan al Estado, van en contra del principio, de que todo trabajo debe ser remunerado y debe prestarse consensualmente.

Ahora bien, podemos señalar que los servicios obligatorios son deberes que necesariamente deben cumplir todos los mexicanos en los términos que fijen las leyes al respecto, por tal razón no son remunerados.

C).- Servicios que se prestan por Contrato.

El Contrato constituye la primera y más importante fuente creadora de obligaciones, dentro de la terminología jurídica, se ha distinguido entre Convenio y Contrato; el Código Ci

vil en su artículo 1792 dice que "Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar, extinguir --- obligaciones", y en su artículo siguiente establece que "los -- convenios que producen o transfieren las obligaciones y dere--- chos toman el nombre de contratos". (12)

El Estado cuando requiere de las consultas de carácter-técnico o profesional, contrata esta clase de servicios bajo la forma de un Contrato de Prestación de Servicios Profesionales.

Este tipo de Contrato que celebra el Gobierno Federal,- será aquel en virtud del cual una persona llamada profesional,- se obliga a prestar un servicio técnico en favor de otra llama-da cliente (que en este caso es el Estado), a cambio de una re-tribución denominada honorario.

Dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, --- existe una partida a la que se le dá el nombre de "Honorario" - destinada a pagar los servicios que el Estado contrata con pro-fesionales.

Debemos señalar que el Contrato de Prestación de Servi-cios Profesionales es típico del Derecho Civil, porque no se es ta en presencia de una relación de trabajo, en la que se conciba el elemento de la subordinación.

D).- Servicios que se prestan en virtud de un Nombramiento.

           El maestro Miguel Acosta Romero sostiene que "el nom--

(12) Código Civil para el Distrito Federal.

bramiento es un acto materialmente administrativo (no formalmente administrativo) pues los poderes legislativos y jurisdiccional pueden también nombrar a sus servidores, pero pensamos que además de encontrarse dentro del rubro general del acto administrativo, comparte otras características que lo individualizan y le dan perfiles propios".(13)

En nuestra opinión compartimos el criterio antes mencionado ya que sin lugar a dudas "el acto por el cual nace la relación entre el Estado y sus servidores, es un acto materialmente administrativo que permite la aplicación de las leyes conducentes, al personal, y en cual concurren las voluntades del Estado y el trabajador".(14)

Analizando lo anterior podemos señalar que el nombramiento es el acto por el cual el servidor público, que tiene facultades y atribuciones para ello, designa a quien debe ocupar un cargo o puesto, previo el cumplimiento, en su caso, de los requisitos que establezcan las disposiciones aplicables.

De acuerdo con nuestra legislación, el Presidente de la República (artículo 89 fracción II Constitucional) tiene atribuciones para "nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador de Justicia del

(13) ACOSTA ROMERO, Miguel, ob., cit., pág 665.

(14) Ibidem, pág. 666

Distrito, remover Agentes Diplomáticos y empleados superiores-- de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no están determinados de otro modo en la Constitución o en las Leyes".

Asimismo es de destacarse que el Ejecutivo Federal también autoriza o aprueba la designación o nombramiento de algunos de los titulares de ciertos organismos descentralizados y empresas de participación estatal, cuando así se establece en la Ley respectiva o en los propios estatutos o reglamentos.

El nombramiento debe contener los requisitos que señala el artículo 15 de la Ley, como son:

Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio.

Los servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible.

El carácter del nombramiento, que puede ser definitivo interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada.

La duración de la jornada de trabajo.

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

El lugar en que se prestarán los servicios.

Se señala en el artículo 18 de esta misma Legislación, que el nombramiento una vez aceptado obliga al aceptante a cumplir los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que



sean conformes a la ley, al uso y a la buena fe.

Con lo anterior podemos decir, el nombramiento es un documento que bajo cualquier forma o denominación, formaliza la designación del empleado y una vez aceptado lo obliga al cumplimiento de los deberes inherentes al mismo, porque el nombramiento es para los trabajadores al Servicio del Estado lo que el Contrato Colectivo de Trabajo, para los trabajadores que se rigen por el Apartado A del artículo 123 Constitucional.

#### 4.-REQUISITOS PARA ESTABLECER UNA RELACION LABORAL CON EL ESTADO EN MEXICO.

El Estado cumple su función a través de la acción de -- miles de personas físicas encargadas de llevar cabo las funciones del Estado. La acción para llevar a cabo estos elevados propósitos sociales, dice el Profesor Andrés Serra Rojas, obliga a la creación de un estricto régimen de derecho público, que asegure las exigencias de los servicios públicos, al mismo tiempo que regule y proteja a los servidores del Estado.

Hemos mencionado que los cometidos del Estado son realizados por sus servidores a los que administra para lograr resultados de máxima eficiencia a través de los recursos humanos, materiales y técnicos que comprende la Administración Pública.

El maestro Andrés Serra Rojas, para dar un concepto más completo de Administración Pública, cita a Pierre Escoube, porque considera que es dentro de los autores de la doctrina, el que dá una definición más completa al definirla como el "conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales de los cuales dispone el gobierno para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas del interés público..."(15)

Por esta razón los integrantes de la Administración Pú--

---

(15)Citado por SERRA ROJAS, Andrés, ob.cit.pág.76

blica, deben ser individuos que tienen que reunir determinados - requisitos para poder prestar sus servicios al Estado los cuáles serán de carácter Jurídico, Profesional, Físico e incluso Moral.

#### A) Requisitos Jurídicos.

Se han denominado así, por estar incluidos dentro de un marco de legalidad, o porque una ley así lo establezca, los cuáles son: la capacidad, nacionalidad, edad y el no haber sido -- condenado por un delito culposo.

##### a) Capacidad.

La capacidad es considerada como un requisito o presu - puesto de validez dentro de los contratos, este requisito debe - darse y existir aún antes del contrato, podemos definir a la ca - pacidad, de la siguiente manera: como la aptitud para ser titu - lar de derechos y obligaciones que tiene el individuo, y se le - denomina de goce a esta capacidad, cuando una persona es titular de derechos y obligaciones, y puede hacerlo valer por si mismo, - en el caso de las personas físicas, o por medio de sus represen - tantes en el caso de las morales, estaremos hablando de la capa - cidad de ejercicio.

De lo anterior podemos definir que los sujetos que pre - tendan prestar sus servicios al Estado, deben reunir el requisi - to de capacidad en sus dos modalidades, de goce y de ejercicio.

b) Nacionalidad.

Vínculo jurídico, que liga a una persona con la Nación a que pertenece, el Estado exige que las personas que le prestan sus servicios sean mexicanos, pero el artículo 90. de la Ley Burocrática a que ya se ha hecho mención, señala que también pueden ser sustituidos los empleados de nacionalidad extranjera, cuando no existan mexicanos debidamente capaces para desarrollar la actividad requerida para el servicio.

En caso del Presidente de la República, la Constitución Política establece que debe ser mexicano por nacimiento y de padres mexicanos también por nacimiento, a los altos funcionarios solo se les requiere que sean mexicanos por nacimiento.

c) Edad.

Las normas protectoras del Derecho del Trabajo, establecen que para ser sujetos del mismo, se requiere un mínimo de edad.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala que la edad mínima de los que pretendan prestar sus servicios deberá ser de 16 años, a diferencia de los trabajadores que se rigen por la Ley Federal del Trabajo, la que señala una edad mínima de 14 años.

d) No Haber Sido Condenado Por Un Delito Culposo.

Actualmente este requisito se ha convertido hasta cierto punto en indispensable, ya que el Gobierno Federal, solicita a los aspirantes a servidores públicos, independientemente del puesto o cargo que vayan a ocupar, que presente un documento al que se le ha denominado "Carta de antecedentes no penales", anteriormente solo se les requería a los empleados de confianza, pero ahora es de manera general.

La carta de antecedentes no penales, es expedida por la Dirección General de Servicios Periciales, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, donde se hace constar si el sujeto que la solicita a delincuado o no.

e) No pertenecer al Estado Eclesiástico.

Las Leyes de Reforma, decretadas por el Presidente Don Benito Juárez, establecieron la separación entre la Iglesia y el Estado, el artículo 139 constitucional dice: Los ministros de los cultos nunca podrán en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos del culto o de la propaganda religiosa, hacer críticas de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular o en general del gobierno; no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

De esta manera se prohíbe a la Iglesia inmiscuirse en los asuntos del Estado, por lo tanto es muy claro que se esta --

blezca como requisito el no pertenecer al Estado Eclesiástico.

**B) Requisitos de Carácter Profesional.**

Para el ejercicio de determinadas profesiones se requiere de Título Profesional, tal como lo establece el artículo 5o. constitucional, por lo que en la prestación de Servicios Profesionales, el que los va a prestar debe acreditarse como profesionalista, a través de una autorización otorgada por autoridad competente, que en este caso será la Dirección General de Profesiones dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

**C) Requisitos Morales.**

Para poder ingresar a prestar sus servicios una persona no solo con el Estado, sino con cualquier compañía o empresa se solicitan normalmente Cartas de Recomendación, para conocer la conducta del recomendado, normalmente se dice en las mismas, que es de buena conducta, honesta, respetable y que posee grandes cualidades.

Puede entonces, considerarse como requisitos morales la conducta, que debe ser buena, porque no hay que olvidar que la moral es la ciencia que enseña las reglas para hacer el bien y evitar el mal, la honestidad, el ser una persona respetable, y en algunos casos la religión que profese el individuo, pero dentro del Sector Público esta última no es un requisito que deba cumplirse.

La Doctrina Administrativa considera que ninguna persona puede ser nombrada en un puesto público si no goza de sus derechos civiles y es de buena conducta.

D) Requisitos Físicos.

Tanto en las empresas privadas como en el Sector Público, se solicita a los aspirantes a ocupar un puesto, que presenten un certificado o constancia médica, en la que se establezca que no padece ninguna enfermedad crónica ni contagiosa y que de manera general se encuentre clínicamente sano.

Nadie puede ser designado en un puesto público, si no reúne las condiciones de salud que sean necesarias para poder desempeñarlo.

El servidor público al ingresar o al ascender a los escalafones debe estar libre de enfermedades que lo imposibiliten en la función y además, reunir las condiciones psíquicas necesarias para el desempeño de su cargo.

El artículo 88 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la fracción IV señala las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos.

También el artículo 46 de esta Ley señala en la fracción IV que son causas de cese la incapacidad permanente del trabajador, ya sea física o mental, que como consecuencia le

impida el desempeño de sus labores.

Hemos visto que una persona es designada para un cargo público en atención a su competencia, capacidad, moralidad y actividad, es decir, que reuna las condiciones legales y necesarias.



### CAPITULO III

#### LA RELACION DE TRABAJO ENTRE EL ESTADO

#### Y SUS TRABAJADORES

La relación de trabajo entre el Estado y sus trabajadores es una relación de Derecho Público, porque la actividad del Estado, es una actividad del Derecho Público que es estudiada - por el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo.

El Estado cumple su función a través de la acción de - miles de personas físicas encargadas de llevar a cabo los fines del Estado, el maestro Andrés Serra Rojas dice: "La acción para - estos elevados propósitos sociales obliga a la creación de un - estricto régimen, que asegure las exigencias de los servicios - públicos, al mismo tiempo que regule y proteja a los servidores del Estado". (16)

La organización y funcionamiento del Estado deben es-- tar regulados por un régimen especial, distinto al que rige a - los particulares, inspirado en el propósito de que las necesida des generales sean eficaces, continuas y satisfechas, cumplien-- do así con los fines del Estado. Este régimen jurídico lo consti-- tuye el derecho público.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es-- tado, establece jurídicamente la relación de trabajo entre el - Estado y sus servidores, consagra principios sociales, protecto

(16) SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, Nove-- na Edición, Edit. Porrúa, México, 1979, pág. 380.

res y tutelares de éstos últimos, ya que contiene normas de Derecho Público que tienen por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocas entre el Estado y sus empleados, basados en la Justicia.

## 1.- EL CONTENIDO DE LA RELACION DE TRABAJO.

La relación jurídica se establece entre el Estado y -- los Trabajadores a su servicio, relación que se inicia en el -- preciso momento en que se empieza a prestar el servicio.

El vínculo Estado-Servidor Público, como cualquier --- otra relación de trabajo se inicia por un acuerdo de voluntades ya que sería imposible sin la voluntad del trabajador, pues el artículo 5o. constitucional previene que a nadie se le puede obligar a prestar un trabajo personal sin su pleno consentimiento.

### A).- Acuerdo de Voluntad entre el Estado y sus Trabajadores.

La naturaleza jurídica de la relación ha sido objeto -- de opiniones muy contradictorias, pero para materia del presente estudio señalaremos la tesis contractual.

Esta tesis sostiene que la relación entre el Estado y sus trabajadores, es una relación contractual en la que interviene la voluntad del Estado y la del propio trabajador. Este -- acto jurídico se perfecciona res-inter alios acta, porque ambas voluntades se subordinan al orden jurídico para definir su propia situación.

B) UN NOMBRAMIENTO HECHO POR AUTORIDAD COMPETENTE.

Hemos estudiado en el capítulo anterior el nombramiento, y podemos señalar en base a lo anterior, que el mismo es un elemento importante para que nazca la relación jurídica laboral entre el Estado y sus empleados, aunque el artículo 3o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala que también es por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, toda vez que si no se dan estos requisitos no se podría configurar jurídicamente la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores.

C) LA APLICACION DE ESTATUTO AL SERVIDOR PUBLICO.

Ha quedado indicado que fue el estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado en -- 1938, el que por primera vez estableció normas protectoras de los trabajadores al Servicio del Estado, e introdujo cambios en favor de los trabajadores.

Este estatuto, determinó la relación jurídica de trabajo, establecida por primera vez entre el Estado y sus Trabajadores.

Actualmente es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la que consagra principios sociales, derechos y obligaciones aplicables a los servidores públicos.

## 2.- EFECTOS DE LA RELACION DE TRABAJO.

La relación jurídica laboral de los empleados públicos se encuentra regida por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 constitucional que impone derechos y obligaciones a ambas partes, mismos que se encuentran en el título segundo de esta Ley denominado "Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Titulares".

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

El artículo siguiente señala que para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende estableci

da entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.

De acuerdo con esta ley, la relación jurídica se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e Instituciones citadas y los trabajadores de base, pero debe entenderse que la relación jurídica se establece entre el Estado y los trabajadores a su servicio, ya que los titulares de las dependencias e instituciones, son sólo representantes del Organó Estatal.

A) Por Parte del Trabajador.

Los efectos de la relación laboral, implican derechos y obligaciones para ambas partes.

Las obligaciones de los Trabajadores al Servicio del Estado derivan del artículo 18 de la Ley reglamentaria que señala que el nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conformes a la ley, al uso y a la buena fe, y se señalan de manera concreta en el artículo 44. Las obligaciones de los trabajadores consisten en:

- Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos.
- Deben observar buenas costumbres dentro del servicio.
- Cumplir con todas las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo.
- Guardar reserva de los asuntos de carácter confidencial que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.
- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.
- Asistir puntualmente a sus labores.
- No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o centros de trabajo.
- Asistir a los institutos de capacitación, para mejo-

rar su preparación y eficiencia.

La falta de cumplimiento a cualquiera de las obligaciones establecidas en este artículo indiscutiblemente puede producir consecuencias jurídicas de responsabilidad en contra del -- servidor público, que pueden ser de carácter penal, administrativo, civil o laboral según la naturaleza de la falta.

Las obligaciones que se consignan para los empleados -- públicos, deberán señalarse con mayor precisión en las Condiciones Generales o reglamentos Interiores de Trabajo, que se expidan en las distintas dependencias e instituciones del Gobierno Federal para lograr el mejor desempeño de las labores, efectuándolas con esmero, eficiencia y eficacia que requiera la realización de los programas del estado, asimismo señalaran el caso -- específico de las sanciones laborales que corresponda a cada -- una de ellas según la gravedad de la falta y en concordancia -- con las causales de terminación de los efectos del nombramiento que establece mas adelante el artículo 46 de la Ley Reglamentaria y que será objeto de estudio posteriormente.

Respecto a los Derechos de estos empleados, señalaremos que los mismos se encuentran establecidos en el apartado B) del artículo 123 constitucional que contiene principios sociales y tutelares en favor de los trabajadores al servicio del -- Estado, que se refieren a:

Una jornada diaria máxima de trabajo, que será de 8 horas la diurna y de 7 horas la nocturna, la que exceda será con-



siderada extraordinaria y se pagará con un cien por ciento más de la remuneración ordinaria.

Al descanso de un día con goce de salario íntegro, por cada seis días de trabajo, beneficio que fue ampliado con el Acuerdo Presidencial del C. Lic. Luis Echeverría Álvarez, "por el que se establece la semana laboral de cinco días de duración para los trabajadores de las Secretarías y Departamentos de Estado, Dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e instituciones que se rijan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado", con lo cual podemos señalar que son dos días de descanso remunerados por cada cinco de trabajo, este Acuerdo entró en vigor a partir del 1.º de enero de 1973.

Gozará de vacaciones que nunca serán menores de 20 -- días al año, que le permiten recuperar sus energías y para una mejor convivencia familiar al disponer de tiempo libre para dedicarse a diversas actividades de superación.

Al salario que recibe por su esfuerzo material o intelectual que desarrolla, y demás conquistas, que le permiten el desarrollo y conservación de su personalidad física, económica y moral de todo hombre asalariado.

B) Por Parte del Estado.

Las obligaciones que se imponen a los titulares de las dependencias del Gobierno Federal se señalan en el artículo 43 de la Ley Reglamentaria que establece:

Se debe preferir en igualdad de condiciones a los trabajadores sindicalizados, a los que representen la única fuente de ingreso familiar, a los veteranos de la Revolución, a los su pervivientes de la invasión Norteamericana de 1914, a los que tengan más derechos conforme al escalafón.

-Cumplir con todos los servicios de higiene y prevención de accidentes.

-Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales hayan sido separados.

-Cubrir las indemnizaciones por separación injustificada cuando se opte por ella, pagando la prima vacacional, prima dominical, aguinaldo, etc.

-Proporcionar los útiles, instrumentos y materiales ne cesarios a los trabajadores para ejecutar sus labores.

-Posteriormente encontramos aquellas relativas a la se guridad social, entre ellas: atención médica, quirúrgica, farma céutica y hospitalaria, en los casos de enfermedades profesionales, no profesionales, maternidad, accidentes de trabajo, jubilación, pensión por invalidez vejez o muerte, la asistencia médica se hace extensiva a los familiares de los trabajadores.

Estimamos que las obligaciones establecidas para los - titulares de las dependencias, contienen un mínimo de garantías o derechos que deben otorgarse a los trabajadores, los cuales - se han incrementado y mejorado en los Reglamentos, Condiciones Generales de Trabajo ó Convenios específicos.

Las obligaciones señaladas en este artículo se pueden clasificar como laborales ya que tienen relación con las Condi ciones de Trabajo y de Seguridad Social.

Debemos señalar que el Estado como patrón goza de fa - cultades, como son las de ejercitar acciones para realizar las defensas que considere pertinentes en beneficio de sus intere - ses, efectuar investigaciones de hechos imputables a los traba - jadores que pudieran dar lugar a la configuración de un delito, dejar de cubrir el salario de los trabajadores, correspondiente a los días que éstos no lo devenguen, demandar el cese cuando - hubiere justa causa, entre otras.

El Estado en ejercicio de su Soberanía, tiene en todo el tiempo el derecho de transformar la estructura en la cual - está colocado su personal. Esa facultad con la cual el Estado puede arreglar su organización debe ejercerse sin ocasionar per - juicios innecesarios ó indebidos a los servidores del Estado y, en todo caso, tomar las providencias legales para remediar aque - llas que se ocasionen.

### 3.- CARACTERISTICAS DE LA RELACION LABORAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

El Estado tiene a su cargo, los servicios públicos y - para ello organiza toda la maquinaria administrativa, en la que el empleado público tiene un papel muy importante.

La relación de trabajo entre el empleado público y el Estado, es una posición diferente ya que el trabajador no está sujeto a un patrón particular o privado, sino a un patrón-Estado.

El Estado como representante del pueblo, paga los sueldos de los servidores públicos del Presupuesto de Egresos de la Federación, que se integra con los impuestos que pagan los contribuyentes, toda vez que la Administración Pública tiene necesariamente que erogar gastos para poder prestar los servicios - públicos que constituyen su objeto.

Es importante señalar que a partir de que entró en vigor nuestra Constitución de 1917, quedaron establecidos los Derechos Sociales de los Trabajadores en favor de los empleados - tanto públicos como privados con el objeto de darles protección y reivindicación de la explotación a que fueron sujetos. A pesar del establecimiento de los derechos Sociales de los Trabajadores, fue en el año de 1960 en que se reformó el artículo 123- constitucional para incluir en éste el Apartado B) que estable-

ce las relaciones entre el Estado y sus Servidores,

Esta relación laboral no persigue un fin económico, como en el caso de los patrones privados y sus trabajadores, en que el objetivo del patrón tiende a satisfacer sus fines lucrativos y personales.

El Estado como patrón debe considerársele con igualdad de obligaciones y derechos por que el Estado Empresario o empleador, es un patrón más cuando emplea a su servicio a personas físicas para la realización de sus propios fines, es considerado Patrón con igualdad de obligaciones y derechos, que tienen los patrones en general.

La relación jurídica que nace entre el Estado y sus servidores, originan obligaciones legales que aseguran el trabajo, no como una mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad humana, creando derechos a favor de los trabajadores por medio de una justa compensación de su actividad, misma que está tutelada a través de nuestro ordenamiento fundamental, en el Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, y la Ley Reglamentaria del mismo.

#### 4.- SUSPENSION Y TERMINACION DE LA RELACION DE SERVICIO.

Hemos señalado que el artículo 44 de la Ley Reglamentaria, establece las obligaciones que deben cumplir los servidores públicos tales como: Desempeñar sus labores con intensidad, cuidado y esmero apropiado; observar buenas costumbres dentro del servicio; guardar reserva de asuntos que lleguen a su conocimiento; evitar actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros; asistir puntualmente a sus labores; cumplir con las obligaciones que les impongan las Condiciones Generales de Trabajo.

Al disponer que los empleados públicos, deben de cumplir con las obligaciones impuestas en las Condiciones Generales, se señala de manera específica que las obligaciones consignadas para los trabajadores deben de desarrollarse con mayor precisión en las Condiciones Generales de Trabajo, toda vez que la falta de cumplimiento a las mismas puede producir responsabilidad en contra del Servidor Público, que puede ser de naturaleza penal, civil, administrativa o laboral.

La responsabilidad penal de los servidores públicos se da mediante la tipificación de los delitos que en forma expresa prevén las leyes penales, De esta misma manera la responsabilidad civil se encuentra también consignada en el Código respectivo.

Las responsabilidades administrativas, los procedimientos para declararlas y las sanciones a que haya lugar con motivo de las mismas son materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que fue publicada en el -- Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

Pero la simple realización de una conducta inadecuada ó de una falta de observancia a los deberes, que impone la función pública, significa una falta desde el punto de vista laboral.

Entonces podemos indicar que la falta de observancia ó de cumplimiento a los deberes que impone la función pública a sus servidores, produce consecuencias jurídicas y sanciones laborales, las que correspondan a cada una de las obligaciones según la gravedad de la falta y en concordancia con las causales de terminación o suspensión de los efectos del nombramiento.

El artículo 46 de la Ley de la Materia señala, ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento ó designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias.

Posteriormente indica causas tales como:

La renuncia, el abandono de empleo ó falta injustificada a labores técnicas, por conclusión del término, ó de la obra por muerte del trabajador, por incapacidad permanente del-

empleado, ya sea física o mental que impida el desempeño de sus labores, por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que posteriormente serán estudiadas.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**



A).- Suspensión Temporal.

La suspensión temporal de los efectos del nombramiento se encuentra señalados en el artículo 45 de la Ley reglamentaria. En el que se establecen las causas que la originan.

Como causa señala la enfermedad que contraiga un trabajador y que implique peligro para las personas que trabajan con él; por prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, pero en esta causa el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resolverá cuando tiene lugar el cese del empleado; los trabajadores que tengan encomendado el manejo de fondos, valores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por 60 días decretada por el titular de la dependencia, cuando hubiere alguna irregularidad sobre su gestión mientras se practica la investigación y se resuelve en definitiva la situación del trabajador que puede ser inclusive la del cese.

Señala además que las causas mencionadas no dan lugar al cese del trabajador, situación que es inaceptable toda vez que las mismas indican cuando sí procede.

a).- Enfermedad Peligrosa.

La Ley reglamentaria la señala de una manera tan escueta al indicar "Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique peligro para las personas que trabajan con él", --

sin señalar que tipo de enfermedad, por lo que diremos que la - Ley Federal del Trabajo en el Capítulo III, denominado "Suspensión de los efectos de las relaciones de trabajo", artículo 42-fracción I, establece "La enfermedad contagiosa del trabajador- además de que la suspensión surtirá sus efectos a partir de la- fecha en que el patrón tenga conocimiento de la misma, debiendo ser informado por los familiares del trabajador a través de los medios a su alcance. En la Ley Federal de los Trabajadores al - Servicio del Estado solo la dá a entender como se desprende del contenido de la fracción II del artículo 46 "que el trabajador- contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las -- personas que trabajen con él". Es importante señalar que la Ley Federal del Trabajo es supletoria de ésta en aspectos no previs- tos.

b) Prisión Preventiva, Seguida de Sentencia Absolutoria.

Se ha señalado que la prisión preventiva del trabaja-- dor, seguida de sentencia obsolutoria, o el arresto impuesto al mismo por autoridad judicial o administrativa, son causas de -- suspensión temporal, y que independientemente que la ley de la- materia señala que no significa el cese, en el arresto si proce- de y el Tribunal Federal de Conciliación resuelve sobre él, en- base a lo dispuesto por el artículo 46 fracción V inciso j) que a la letra dice "por prisión que sea resultado de una sentencia ejecutoria".

La situación que se dá por esta causa consideramos que deja al trabajador en desventaja, toda vez que el empleado detenido o arrestado está en imposibilidad material de acreditar la privación de su libertad, por lo que tales circunstancias podrán ser comunicadas por los familiares del trabajador por los diversos medios a su alcance, para que se haga del conocimiento de la situación que guarda el servidor público.

c) Por Huelga.

El concepto de huelga en el Derecho Laboral ha sido -- muy discutido por varios tratadistas, como Guillermo Cabanellas, Jesús Castorena, Mario de la Cueva, Trueba Urbina, Néstor de -- Buen, entre otros, pero independientemente de que sea considerada como un derecho social económico o un conflicto entre trabajadores y patrones, es una suspensión de labores.

La Ley Federal del Trabajo, establece que "Huelga es -- la suspensión temporal del trabajo llevada a cabo por una coali ción de trabajadores" (17)

En Derecho Laboral obrero, la huelga tiene por objeto primordial lograr el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con las del capital.

---

(17) Ley Federal del Trabajo, artículo 440.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en sus capítulos III y IV establece el Derecho de Huelga y su procedimiento.

Señala que la "Huelga es la suspensión temporal del -- trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que esta Ley establece", y que ésta sólo suspende los efectos de los nombramientos de los trabajadores por el tiempo que dure, pero sin terminar o extinguir los - efectos del propio nombramiento.

El derecho de huelga en materia laboral burocrática, - tiene su base en la fracción X del apartado B) del artículo 123 constitucional, que dice los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses, hacer uso del derecho de huelga previo cumplimiento de los requisitos que determine la Ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los-derechos de los trabajadores.

La huelga de los servidores públicos sólo podrá tener- por objeto el reclamar el cumplimiento de los derechos que con-sagra el apartado B) del artículo 123 de la Constitución Política, a diferencia de los sujetos del derecho laboral ordinario,- por la naturaleza de la relación jurídica entre el Estado y sus servidores.

Las huelgas en teoría, pueden ser existentes, inexis-- tentes, lícitas o ilícitas.

Una huelga es lícita si reúne los requisitos de fondo, es decir si tiene por objeto el equilibrio entre los factores de la producción.

Una huelga es existente si reúne los requisitos de fondo, forma y mayoría.

Una huelga es inexistente si le faltan los requisitos de fondo, forma o mayoría, o alguno de ellos.

La huelga es ilícita si la mayoría de los huelguistas ejecutan actos violentos contra las personas o propiedades según nuestra ley, y en caso de guerra, cuando los trabajadores pertenezcan a un establecimiento o servicios que dependan del gobierno.

#### B) Suspensión Definitiva.

Los trabajadores al Servicio del Estado, pueden ser cesados de su trabajo con causa justificada, cuando incurren en alguna de las causales de cese que establece el artículo 46 de la Ley reglamentaria, dándose por concluidos los efectos del nombramiento del trabajador, o sea, dar por terminada la relación jurídica laboral.

Es importante señalar que se entiende por cese, término utilizado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La palabra cese, proviene del Latín "cesare" que significa suspender o terminar.

En el diccionario de derecho usual, se define al cese como el documento que se expide para declarar la cesantía de un empleado público, y por cesantía, la privación de un puesto o cargo público por resolución del gobierno u otra autoridad.

Entonces podemos definir al cese como el acto con el cual se dan por terminados los efectos del nombramiento de un servidor público, sin ninguna responsabilidad para los titulares de las dependencias.

El cese dá como resultado la suspensión definitiva de la relación laboral de los servidores públicos con el Estado.

Para poder determinar cuántas y cuáles son las causas de cese que se dan en el sector público entraremos al estudio y análisis del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que dice:

Que a ningún trabajador se le podrá cesar sino por justa causa que así lo amerite.

En consecuencia el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias, señalando las causas, que son: Por renuncia, por abandono de empleo o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo; por conclusión del término o de la obra de terminantes de la designación; por muerte del trabajador, por incapacidad permanente física o mental; por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, señalando los casos-

mismos que serán analizados más adelante.

a) Renuncia o Abandono de Empleo.

La renuncia dá por terminados los efectos del nombramiento en forma forzosa y unilateral, toda vez que el elemento esencial de la misma es la voluntad libre de romper la relación jurídico laboral, establecida mediante un acto unilateral, y -- únicamente es válida cuando es presentada en forma voluntaria, libre, espontánea, sin coacción, ni violencia, por que en caso de no ser así sería nula por carecer de ese elemento esencial.

También es una práctica usual, que los servidores públicos cuyo nombramiento requiere de la aprobación del Presidente de la República, presenten su renuncia al terminar el periodo de Gobierno, como es el caso de los Secretarios de Estado -- Procurador General de la República entre otros, situación que -- no es válida para los trabajadores de base, ya que gozan de la estabilidad en el empleo y la inamovilidad y sólo podrán renunciar cuando decidan ya no seguir prestando sus servicios.

Es importante señalar que la renuncia está supeditada a la aceptación por parte de los titulares, por lo que dicha -- circunstancia la vuelve consensual, ya que la no aceptación expresa de una renuncia de un trabajador, demuestra la voluntad -- del titular de seguir utilizando los servicios del empleado que la presentó, por tal circunstancia no se puede generar la baja del empleado.

## Abandono de Empleo.

La fracción I del artículo 46 de la Ley Reglamentaria prevé 2 causas que traen como consecuencia el cese de esta manera, el abandono de empleo y el abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas, que serán estudiadas en el siguiente capítulo.

### b) Por Conclusión del Termino o de la Obra.

Al estudiar el nombramiento señalamos que debe tener el carácter del mismo, que puede ser: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo y por obra determinada, mismos que ya fueron materia de estudio en el capítulo anterior.

Por lo antes expuesto, podemos decir que la ley es clara al establecer por conclusión del término, por la simple denominación de esos supuestos

En cuanto a la conclusión de la obra, podemos decir que depende de la naturaleza del trabajo que se va a realizar por que de no existir legalmente una actividad que pueda ser constitutiva de obra o de tiempo determinado, la relación de trabajo debe entenderse indefinida y en tal virtud la terminación de los efectos del nombramiento sólo puede darse por que se den algunas de las causales que la propia ley establece.

### c) Por muerte del Trabajador.

Debemos entender por muerte la cesación o terminación



de la vida, por lo que esta causal es obvia en materia de cese, porque se dan por terminados los efectos del nombramiento, sin responsabilidad para el titular de la dependencia donde prestaba sus servicios el empleado.

d) Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La fracción V del artículo en estudio contiene diez causas relativas a los ceses dados por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que analizaremos ahora.

"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 la hora de servicio".

Para poder analizar bien esta causal, primeramente señalaremos lo que se entiende por probidad, que significa bondad rectitud de ánimo, hombre de bien, integridad, y honradez en el obrar; la honradez es el proceder recto del hombre; la injuria, es un agravio que se realiza de obra o de palabra; y la violencia, es un acto ejecutado con ímpetu y fuerza a cosas o personas.

El trabajador que incurra en estas faltas anteriores en contra de sus superiores, compañeros o los familiares de ambos incurren en esta causal, y no es necesario que estas faltas

se realicen en horas de servicio ya que la ley prevé que pueden ser dentro o fuera de las horas de servicio.

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

Por lo tanto, cuando el trabajador falta a su empleo en forma injustificadamente durante el tiempo que se señala en esta causal, se encuadra la misma.

Además cabe señalar que las faltas de asistencia son sancionadas administrativamente ya que al trabajador se le descuentan de su sueldo.

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

En esta causal, se debe presentar la destrucción o deterioro de una cosa material por parte del trabajador siempre que el empleado actúe con la intención de causar esos daños, además el titular de la dependencia podrá exigir la reparación del daño y el pago de perjuicios ocasionados, e incluso puede hacerlo por la vía penal, ya que el trabajador tiene la obligación de cuidar y conservar en buen estado los muebles, documentos, valores, máquinas, equipos, útiles y demás efectos que se le proporcionan para el desempeño de su trabajo.

"d) Cometer actos inmorales durante el trabajo".

Los actos inmorales deben de efectuarse en el centro de trabajo, para que sean causa de cese.

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

Dentro de las diferentes dependencias que integran el sector público, hay áreas que manejan información muy valiosa - y confidencial, por lo que se impone a los empleados que guar - den reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con mo - tivo del trabajo, que tengan carácter secreto o que por su natu - raleza no deben ser objeto de divulgación.

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

Esta causal se configura cuando por imprudencia, des-- cuido o negligencia del trabajador, pongan en peligro el lugar de trabajo o a las personas que prestan sus servicios en ese lu - gar o que se encuentren en el mismo, independientemente de que no ocurran algunas circunstancias de resultados lamentables, ya que no es necesario.

"g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que en el ejercicio de la función pública se le im - pongan, ya que en caso contrario estaría incumpliendo a sus la - bores y obligaciones.

La conducta del trabajador tiene que ser repetitiva, - ya que si solo la realiza una vez, no se constituye la desobe - dencia y no es causa suficiente para cesar al empleado, unica - mente se asentará en el expediente del empleado, como un ante-

cedente negativo del mismo.

Es importante señalar, el hecho de que un empleado haya dejado de acatar las órdenes de un superior por que se abstuvo de acatarlas, cuando por razón de la naturaleza del servicio no este obligado a cumplirlas, como ocurre cuando el superior ordena al trabajador que sirva a un familiar suyo, los servicios del empleado, en este caso se imposibilita la procedencia del cese.

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

Para mejor entendimiento de esta causal, transcribiremos la siguiente ejecutoria:

**"Trabajadores al Servicio del Estado. Ebriedad como causal de cese. No es necesaria declaración médica de habitualidad para que se surta. Para que se surta la causal de cese que prevé el artículo 46, fracción V, inciso h) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no es necesario que el trabajador sea declarado médicamente ebrio habitual, pues la habitualidad a que el mencionado precepto se refiere no es afición del trabajador a las bebidas embriagantes, sino la frecuencia con que concurre a su trabajo en estado de embriaguez."**

El simple testimonio de dos personas a las que podemos denominar testigos de oídos y de vista bastarán para demostrar que un trabajador se encuentra en estado de ebriedad o bajo la

influencia de una droga, ya que ambas situaciones pueden ser apreciadas por medio de los sentidos, debido a que su aspecto y conducta son diferentes a las que comúnmente tienen las demás gentes.

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

Más adelante estudiaremos las condiciones generales de trabajo, por lo que diremos de manera muy somera que son las -- que contienen como su nombre lo indica, las condiciones o características del trabajo, el horario y jornadas de trabajo, los descansos, las vacaciones, etc., por lo tanto, las faltas a dichas condiciones serán motivo de cese.

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

Procede entonces autorizar el cese sin responsabilidad para el Estado, cuando se ha dictado una sentencia ejecutoriada en contra de un empleado.

El arresto o detención administrativa del trabajador no trae como consecuencia el cese, sino hasta que se haya dictado sentencia y la misma cause ejecutoria, toda vez que esta ley ha ce referencia a este tipo de sentencia únicamente.

## 5.- CONTENIDO DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO.

Mucho hemos venido hablando de las Condiciones Generales de Trabajo y con Objeto de empezar el análisis de las mismas, es conveniente referirnos a su concepto.

El maestro Mario de la Cueva dice que por Condiciones Generales de Trabajo debemos entender "... las normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo, y las que determinan las prestaciones que deben percibir los hombres por su trabajo..." (18)

Al respecto el profesor Miguel Acosta Romero ha señalado que "es el documento en el que se fija, por el titular de la dependencia respectiva, el conjunto de reglas necesarias para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo. Contienen medidas para prevenir riesgos profesionales, disposiciones disciplinarias y formas de aplicarlas; reglas sobre exámenes médicos periódicos, y en algunos casos, estímulos".(19)

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado sólo fija los procedimientos y el contenido de las Condiciones Generales de Trabajo.

---

(18) DE LA CUEVA, MARIO, El Nuevo Derecho Mexicano de Trabajo, Tomo I, Octava Edición, Edit. Porrúa, México 1982, pág. 226.

(19) ACOSTA ROMERO, MIGUEL, Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, Cuarta Edición, México 1981, pág. 685

Las Condiciones Generales de Trabajo se fijan por el titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del sindicato y a solicitud de éste último serán revisadas cada tres años.

Las Condiciones Generales de Trabajo establecen: La capacitación del personal; control de asistencia, el horario y jornadas de trabajo; los descansos, vacaciones, licencias; la intensidad y calidad del trabajo; la adopción de medidas para evitar riesgos de trabajo; las fechas y condiciones para someter a los trabajadores a exámenes médicos; las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y las mujeres embarazadas; movimientos de personal; los derechos, obligaciones y prohibiciones de los trabajadores; las facultades y obligaciones de los titulares de las dependencias; los estímulos y recompensas; las prestaciones económicas; las medidas correctivas; los recursos, etc.

De ahí la importancia de las Condiciones Generales de Trabajo, toda vez que contienen una serie de requisitos en beneficio y protección de los trabajadores, así como las prestaciones que deben recibir por su trabajo.

A).- Carencia de Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo.

A través de nuestro estudio se ha señalado que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaría del apartado B del artículo 123 Constitucional, contiene principios sociales en favor de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como normas de naturaleza especial que regulan las situaciones jurídicas entre el Estado y sus Trabajadores, obtenidas después de una larga lucha.

Y en las Condiciones Generales de Trabajo se han preservado esos logros alcanzados, ya que cada tres años son sujetos a revisión y han logrado que los empleados puedan desempeñar su trabajo en un marco de protección jurídica mediante disposiciones que fijen los requisitos mínimos para la defensa de los trabajadores.

Por lo anterior podemos decir que la carencia de Condiciones Generales de Trabajo en una dependencia, establecimiento o empresa, hace difícil hasta cierto punto la prestación del servicio, ya que estas normas sobre las condiciones de trabajo, son parte esencial del derecho del trabajo y de no establecerse dejaría al trabajador en un estado de indefensión, ya que sería objeto de injusticias en su relación de trabajo.

Podemos considerar que las Condiciones Generales de Trabajo son de vital importancia para el buen desempeño de cual



quier trabajo.

B).- Obligatoriedad y Validez de Convenios y Reglamentos Interiores.

Los Reglamentos Interiores al igual que las Condiciones Generales de Trabajo, contiene un conjunto de disposiciones obligatorias para trabajadores y patrones en el desarrollo del trabajo, y de igual manera serán de observancia obligatoria para el titular de las dependencias y los empleados de base en términos de los artículos 1o. y 2o. de la Ley Reglamentaria.

Consideramos que es sumamente importante la obligatoriedad de dichos ordenamientos, toda vez que como ya se indicó es a través de ellos que se logra el buen funcionamiento y desempeño de las labores en toda dependencia, establecimiento y en general todo centro de trabajo.

## CAPITULO IV

### DEL ABANDONO DE EMPLEO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

#### 1.- DEL ABANDONO DE EMPLEO.

Con anterioridad se ha estudiado que el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, determina cuantas y cuales son las causas de cese, existentes en materia laboral burocrática, además señala que el trabajador so lo podrá ser cesado por justa causa y en consecuencia el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias.

El abandono de empleo ó abandono ó repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria y equipo, o la atención de personas, que pongan en peligro esos bienes, o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo, será materia de estudio del presente capítulo.

Cabe hacer mención que para efecto de precisar determinadas situaciones, nos apoyaremos en algunas Tesis Jurisprudenciales y Laudos que el Tribunal de Arbitraje y la Suprema Corte de Justicia, han promovido sobre el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, que fué abrogada por la Ley Federal

de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del --  
Apartado B del artículo 123 constitucional, pero dado que la ma-  
yoría de los artículos de la nueva Ley, fueron copiados de áquel,  
por lo que tales tesis son aplicables en relación con la nueva -  
legislación.

## A) CONCEPTO Y NATURALEZA DEL ABANDONO.

El abandono de empleo solo es considerado por la Ley - Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, una causa - que produce como consecuencia el cese del trabajador, y prevé dos modalidades.

La primera de ellas es: Cuando el trabajador faltare - por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada. Podemos señalar que esta causal se da cuando el trabajador burocrático deja de presentarse a laborar por más de tres días consecutivos sin causa justificada, es decir, esta causal se perfecciona al cuarto día de inasistencias del empleado.

Este criterio queda apoyado con la siguiente jurisprudencia:

"Trabajadores al Servicio del Estado, Abandono de Empleo por los. Si bien es cierto que el artículo 46 de la Ley - Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al señalar los casos en que el nombramiento de los empleados públicos deja de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias burocráticas, establece como causales distintas el abandono de empleo (fracción I) y la falta injustificada a las labores por más de tres días consecutivos (inciso b) de la fracción V), también lo es que cuando el trabajador deja de presentarse por más de cuatro días consecutivos a sus labores sin causa justificada, se actualiza la causal de abandono de empleo, -

ya que tal actitud del trabajador entraña la decisión de no seguir prestando sus servicios.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de -- 1975, Cuarta Sala, págs. 249 - 250. (Jurisprudencia 264)."

El criterio que se ha sostenido, como ya se dijo anteriormente, se actualiza cuando el trabajador incurre en faltar por más de tres días consecutivos a sus labores.

La segunda modalidad es:

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

Para poder analizar profundamente esta causal que resulta algo confusa, citaremos al respecto dos ejecutorias con las cuales podemos comprenderla mejor:

"Empleados Públicos. Abandono de Empleo. El abandono de empleo de los servidores del Estado no puede consistir en la sola falta de asistencia a las labores, porque el Estatuto (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado) establece distinción entre las dos situaciones; de manera que el abandono de empleo es un hecho independiente de la duración de la ausencia por parte del empleado, ya que, si efectivamente se desa --

tienden labores inaplazables, el abandono puede consumarse en una hora de dejar el puesto, siendo el FACTOR PERJUICIO el que determina el abandono y no la ausencia propiamente dicha. Por tanto, cuando se despide a un empleado público por abandono, debe demostrarse que efectivamente dejó de desarrollar la ACTIVIDAD INAPLAZABLE que le estaba encomendada, sin necesidad de que ocurra en determinado número de días, pero sí que se causó perjuicio con el abandono.

Amparo Directo 972/1956. Secretario de Agricultura y Ganadería. Resuelto 14 de febrero de 1957. Por unanimidad de votos (5). Ponente Ministro Martínez Adame. (boletín de inf. judicial de la Suprema Corte de Justicia No. 115, p. 152)."

"Empleados Públicos, en que consiste el abandono de empleo. El abandono de empleo que como de causa de cese señala la fracción I del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, puede consistir en que el trabajador desatienda por un lapso más o menos prolongado sus funciones, es decir, que se abstenga de ejercitarlos o realizar los actos que les constituyan, o bien en la desatención momentánea o por un breve período de las mismas, si en este caso y en virtud de la naturaleza de tales funciones se causa un perjuicio al Estado o a terceros, en la inteligencia de que en el segundo caso debe probarse la existencia del perjuicio concreto que se ocasionó, en tanto que en el primero dicho perjuicio es genérico y no requiere prueba, estando constituido por la no realización de la

función encomendada por la que se paga al empleado una retribución.

Amparo Directo 5676/1957. Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas Res. 5/enero/1959. 5 votos por unanimidad. Ponente Ministro Martínez Adame. Boletín Inf. de la Suprema Corte de Justicia No. 138 - 2 /II /1959."

Por lo tanto, para poder perfeccionarse esta causal, se necesitan de determinados requisitos o circunstancias, es decir, no solamente debe de aceptarse el factor tiempo como determinante de la existencia o inexistencia de ese abandono, sino que se requiere ocasionar con ello un perjuicio que puede ser a personas, bienes, y al Estado, por dejar de realizar actividades inaplazables.

Concepto.

A falta de disposición legal que defina lo que deba entenderse por abandono de empleo, debe aceptarse el factor tiempo como determinante de la existencia de ese abandono atendiendo a lo dispuesto por el artículo 46 que establece: "Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores" y el abandono o falta repetida a labores técnicas no requiere del factor tiempo, ya que se aboca a la naturaleza de las funciones encomendadas al empleado público que siempre deberá estar atendiendo al servicio que tiene encomendado, por que el abandono dependerá de desatender una función determinada, aún cuando sea momentáneamen

te.

### Naturaleza.

La naturaleza del abandono la constituyen los elementos que lo caracterizan.

Se ha hablado de las dos modalidades que prevé la Ley como abandono de empleo, haciendo la diferenciación que existe entre ellas, pero en ambas se manifiesta la voluntad del que incurre en dicha causal de no seguir prestando el servicio.



B) Características.

Como características del abandono de empleo podemos señalar las siguientes:

Es una causa que produce como consecuencia el cese de un trabajador en forma inmediata, toda vez que no requiere de la autorización del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sólo se necesita de la actuación administrativa correspondiente, para dar de baja al empleado que haya incurrido en el mismo.

La conducta del trabajador de no presentarse a laborar entraña la decisión de no seguir prestando sus servicios, por eso se considera que es imputable al trabajador y no origina responsabilidad para el titular de la unidad burocrática donde se dé.

C) Requisitos para que se configure el Abandono de Empleo.

Por lo anterior podemos decir que para configurar el abandono de empleo como causa de cese se necesita:

Una manifestación expresa de voluntad del trabajador de no seguir laborando en el empleo.

Que se cumpla el término que la Ley ha querido fijar como máximo para que se tenga consumado el abandono, que un caso será al cuarto día de faltar injustificadamente a sus labores, y el otro, que se caracteriza cuando el trabajador tien-

do a su cuidado una función delicada o peligrosa que requiere - la presencia constante en el trabajo, abandona esta función aunque sea por breves instantes y en consecuencia se ocasione un -- perjuicio al Estado.

Para efecto de poder precisar el perjuicio que se origi na al Estado debemos entender primeramente que es daño, es la -- pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio de una persona por conducta lícita o ilícita de otra persona o personas bajo su - custodia, y por perjuicio se debe entender la privación de cual quier ganancia lícita que debiera de haberse obtenido, de no ha berse generado la conducta lícita o ilícita de otra persona bajo su custodia o cosas que poseen y que la Ley considera objeto de responsabilidad. Entonces la conducta del empleado que abandona sus labores puede originar un daño y un perjuicio en el Patrimo nio del Estado.

## 2.- MODALIDADES O CAUSALES DEL ABANDONO DE EMPLEO.

Esta causal de cese que es materia del presente estudio, puede originarse por diversas situaciones ó circunstancias como son: el cambio de adscripción que sufre un empleado, por no presentarse a reanudar sus labores al terminar la licencia de que haya disfrutado un trabajador y cuando éste último se encuentra privado de su libertad, las cuales analizaremos a continuación.

### A) Abandono de Empleo por Cambio de Adscripción.

Al estudiar la clasificación de los Servidores Públicos en de base y de confianza, señalamos que los empleados de base gozan de estabilidad en el empleo y por tal circunstancia son inamovibles, pero no debe confundirse el derecho del trabajador a la inamovilidad en el puesto, que indudablemente equivale a la definitividad en el mismo, con la facultad del cambio de adscripción que tiene el titular de una dependencia ó entidad para trasladar a un trabajador de una población a otra, siempre que sea por necesidades del servicio debidamente justificadas, por reorganización, por desaparición del centro de trabajo, por fallo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ó por permuta debidamente autorizada.

También se ha mencionado que en el nombramiento, siempre deberá señalarse el lugar en que se van a prestar los servicios, y si en el nombramiento se expresó un lugar determinado - para la prestación del servicio, esta situación limita la facultad de cambio de adscripción, para que éste no se dé en forma - unilateral, sino que se requiere del consentimiento del trabajador.

En todos los casos de cambio de adscripción sea éste - temporal ó definitiva, deberán cubrirse al trabajador los gas--tos de viaje y menaje de casa, indispensable para el estableci--miento de su cónyuge y familiares, si el traslado es mayor de seis meses, excepto cuando el trabajador hubiere solicitado de--manera voluntaria el cambio; esto se señala por disposición ex--presa de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es--tado, en su artículo 16.

Cuando a un empleado federal se le determina cambio de adscripción, está obligado a obedecer la orden, aún cuando por su nombramiento no tenga obligación de prestar sus servicios en cualquier lugar de la República, ya que si no lo hace está in--cumpliendo con sus obligaciones.

Este incumplimiento por parte del trabajador puede dar se, porque el mismo considera que ese traslado le puede ocasionar daños que pueden ser pecuniarios y familiares, y opta por - no presentarse a la nueva adscripción, esta actitud del trabaja

dor es considerada por el Estado, como abandono de empleo, ya que se le da el tiempo estrictamente necesario para trasladarse e incorporarse a sus labores.

A continuación señalaremos algunas tesis jurisprudenciales y laudos que se han emitido respecto al cambio de radicación y al abandono de empleo por el mismo.

"Abandono de empleo. Por cambio de adscripción. Es procedente el cese de un trabajador por abandono de empleo, si éste no obedece las órdenes que se le dan en el sentido de que pase a prestar sus servicios a un lugar distinto de aquel en donde reside, máxime si se le proporcionó el numerario para el traslado de su familia; pues si bien es cierto que el artículo 13 del Estatuto le da derecho a ello, no existe razón alguna para que se resista a tomar posesión de su nueva adscripción, quedando, naturalmente, expedito el camino para el ejercicio de la acción tendiente al cumplimiento del derecho a que se cubran los gastos de transporte del menaje de casa ó el pasaje de sus familiares, después de cumplimentada la orden de cambio de adscripción. (Laudo: Exp. No 314/58. C. Samuel Mercado Gutiérrez Vs. Srio. Educación Pública.)"

"Trabajadores al Servicio del Estado, cambio de adscripción. Con excepción de aquellos empleados en cuyo nombramiento se haya precisado el lugar en que prestarán sus servicios, lo que crea en su favor el derecho a no ser movilizados, los titulares de las unidades burocráticas están facultados a cambiar

de adscripción a sus subordinados cuando así lo requiera el buen servicio, sin que estén obligados a probar la necesidad del cambio, pues la apreciación de lo que conviene al buen servicio es un acto subjetivo de cada titular, que puede, en ocasiones, tener hasta la categoría de acto reservado, además de no exigirlo así la ley aplicable, que nada dispone acerca de cuándo o cómo tendría que probarse la necesidad de la medida.

Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época, Volumen 18, Quinta Parte. Junio de 1970, Cuarta Sala, pág. 89. -- (Ejecutoria)."

"Trabajadores al Servicio del Estado, cambio de adscripción de los. Con excepción de aquellos empleados en cuyo nombramiento se haya precisado el lugar en que prestarán sus servicios, lo que crea en su favor el derecho a no ser movilizad<sup>os</sup>, los titulares de las unidades burocráticas están facultados a cambiar de adscripción a sus subordinados cuando así lo requiera el buen servicio, sin que estén obligados a probar la necesidad del cambio, pues la apreciación de lo que conviene al buen servicio es un acto subjetivo de cada titular, que puede, en ocasiones, tener hasta la categoría de acto reservado, además de no exigirlo así la ley aplicable, que nada dispone acerca de cuándo o cómo tendría que probarse la necesidad de la medida.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1975 Cuarta Sala, pág. 253. (Jurisprudencia No. 268)."

**"Trabajadores al Servicio del Estado, Traslado de los.**

Debe negarse la suspensión que solicite un empleado público contra la determinación del titular de la oficina en que presta sus servicios; por la cual se le ordena que para el desempeño de los mismos se traslade de un lugar a otro; y no puede alegarse en -- contrario, que los titulares de las oficinas que realizan servicios públicos, en cuyo desempeño eficiente se encuentren interesados la sociedad y el Estado, estén obligados a justificar las razones o causas que motiven el traslado de sus empleados, tanto más, cuanto que esta cuestión no puede ser materia de la resolución del incidente de suspensión.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1975 Cuarta Sala, pág. 263. (Jurisprudencia No. 281)."

**"Trabajadores al Servicio del Estado, cambio del lugar de adscripción de los, Injustificado.-** El artículo 15, fracción VI de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, exige como requisito que en el nombramiento se especifique el lugar en que el trabajador debe desempeñar sus labores; de manera que si el trabajador tenía nombramiento para laborar en cierta ciudad, no se justifica la posibilidad de que se le envíe a otra población "por bien del servicio" y, carece de validez el acta - de abandono que se levante en esta última población.

Informe del Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 1982, Cuarta Sala, pág. 78. (Ejecutoria)."

B) Abandono de Empleo, por término de licencia.

Los trabajadores al servicio del Estado disfrutarán de los descansos y vacaciones que les permitan reponer las fuerzas que gastan por el esfuerzo físico que realiza el desempeñar sus funciones.

Tienen derecho los trabajadores a que se les conceda licencia cuando padezcan enfermedades no profesionales, la concesión de licencias por riesgos de trabajo se regirán por lo establecido en la Ley reglamentaria de la materia y la Ley del Instituto de Seguridad de Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El Estado independientemente de las licencias por enfermedad, otorga a sus empleados licencias sin goce de sueldo para la atención de asuntos particulares, que van de los 15 a los 180 días, que se conceden según el tiempo de servicio que tenga prestando el empleado, entre más tiempo tenga, tiene derecho a gozar de períodos más largos, entonces cuando un trabajador solicita una licencia de este tipo ó goza de una por enfermedad y al término de la misma no reanuda sus labores dentro del término fijado, se configura el abandono de empleo, porque el empleado deja de presentarse sin causa justificada, y se procederá a instrumentar la actuación correspondiente para efectuar de proceder a cesar a un trabajador.



C) Abandono de Empleo cuando un trabajador se encuentra privado de su libertad.

El abandono de empleo como causa de cese que se origina a consecuencia de que el trabajador se encuentra privado de su libertad, se presenta normalmente de la siguiente manera: A un empleado que se le detiene por considerarse presunto responsable de un delito, se le sujeta a proceso, y durante la sustanciación del mismo no se dá aviso a su centro de trabajo, esta omisión por parte de los familiares del empleado, ya que el trabajador detenido ó arrestado está imposibilitado materialmente para acreditar la privación de su libertad, por lo que señalamos que tales circunstancias deberán ser comunicadas por los familiares del trabajador a través de los diversos medios a su alcance, como puede ser información personal ó telefónica, etc., de manera que llegue a conocimiento del Estado la situación por la que atraviesa el servidor público, entonces al no conocerse esa circunstancia, se procede a llevar a cabo el procedimiento para efectuar la baja ó cese del trabajador en su lugar de trabajo.

Cabe hacer mención que el trabajador que se haya encontrado en esta situación, tiene derecho a que se le reincorpore a sus labores, una vez que se le ha puesto en libertad y siempre que se haya dictado sentencia absolutoria a su favor.

### 3.- EFECTOS QUE PRODUCE EL ABANDONO.

Al estudiar el artículo 46 fracción I de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se establecieron las causas que producen como consecuencia que se cese a un trabajador, y en materia del presente estudio se ha analizado el abandono de empleo, pero independientemente de que dicha causa deje sin efectos el nombramiento del empleado cesado, puede producir la reinstalación como consecuencia de que el trabajador sea cesado sin justa causa, cuando así lo demuestre ó darse el caso de que dicha reinstalación sea improcedente, situaciones que analizaremos más adelante.

#### A) Cese.

En el diccionario de derecho usual, se define al cese, como el documento que se expide para declarar la cesantía de un empleado público, y por cesantía, la privación de un puesto ó cargo público por resolución del gobierno u otra autoridad, podemos entonces señalar que el efecto que produce el cese, es el de separar en forma definitiva a un trabajador de su empleo, mediante la respectiva autorización.

Hemos dicho que al incurrir en abandono de empleo se produce el cese en forma inmediata, ya que es imputable al trabajador, toda vez que al dejar de asistir a sus labores injustificadamente manifiesta con esta conducta el deseo de no seguir prestando sus servicios.

## B) Reinstalación.

El artículo 123 constitucional, en la fracción XII del apartado B señala que los conflictos individuales, colectivos - e intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

De esta manera se integran dos jurisdicciones de carácter social con el propósito de solucionar los conflictos entre el Estado y sus servidores, al igual que los trabajadores que - se rigen por el apartado A, que tienen su jurisdicción laboral a través de las juntas de Conciliación y Arbitraje, los empleados al Servicio del Estado tienen su jurisdicción por medio del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Pleno de la - Suprema Corte de Justicia de la Nación como ya se mencionó.

En el procedimiento laboral burocrático se dirimen los conflictos suscitados entre el Estado y sus empleados, conflictos que surgen como motivo de las diferencias que surgen en la relación jurídica laboral.

Es importante señalar que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es un Tribunal autónomo e independiente -- del Poder Judicial. Será colegiado y funcionará en Pleno que se integra con la totalidad de los Magistrados de las Salas y un - Magistrado designado por el Presidente de la República, y este

será el Presidente del Tribunal.

Las Salas se integran por un Magistrado designado por el Gobierno Federal, un Magistrado representante de los Trabajadores designado por la Federación de Sindicatos, y un tercer Magistrado árbitro nombrado por los dos anteriores y fungirá como Presidente de la Sala.

El Presidente del Tribunal y los Presidentes de las Salas durarán en su encargo seis años; habrá un Secretario General de Acuerdos y los demás Secretarios, Actuarios, y el personal necesario para el funcionamiento del Tribunal.

Los conflictos que se ventilan en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje son de cuatro tipos:

1.- Individuales: Son aquellos que surgen entre los titulares de una dependencia burocrática y sus empleados.

2.- Colectivos: Los que se dan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a servicio.

3.- Sindicales: Surgen entre los trabajadores y sus organizaciones.

4.- Intersindicales: Se dan entre dos o más sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

El procedimiento que se sigue en los conflictos individuales como colectivos, se reducen a la presentación de la demanda, de la que se corre traslado al funcionario de que se trate, quien deberá contestarla en un término de cinco días y ofrecerá pruebas.

Posteriormente habrá una audiencia de pruebas, alegatos y resolución, en donde se calificarán para su desahogo y -- una vez realizado éste, se dictará laudo.

Así, cuando un servidor público considera que ha sido cesado sin justa causa, acude en demanda ante dicho Tribunal, -- posteriormente y una vez sustanciado el proceso y dictado laudo favorable al trabajador, porque se probó que efectivamente fue dado de baja, sin causa debidamente justificada, se procederá a reinstalarlo y pagarle los beneficios que se generen de la misma, siempre que el trabajador se haya decidido por esa opción.

Para efecto de precisar lo anterior, señalaremos lo siguiente:

"Reinstalación. Procedencia de la. Es procedente la -- reinstalación del trabajador cuando sin causa ó motivo justificado, se le separa de su puesto... (Laudo Exp. No. 273/48. C. -- Gumaro Hernández Saldívar Vs. Secretario de Hacienda y Crédito Público.)"

"Reinstalación. Procedencia de la. Una vez probada -- por el trabajador la existencia de la relación jurídico laboral, corresponde al Estado justificar las causas de la separación -- del trabajador, y al no hacerlo, procede de inmediato la reinstalación y pago de salarios caídos. (Laudo: Exp. No. 562/47. -- Luis Marín Junquera Vs Secretario de Marina Nacional.)"

C) Improcedencia de la Reinstalación.

El Tribunal de Conciliación y Arbitraje, ha dictado --

laudo, respecto a esta circunstancia, y de los cuales nos apoya remos para efecto de poder determinarla.

"Reinstalación. Improcedencia de la. Es improcedente - la acción de un tercero que fue oído y vencido en juicio encaminada a obtener la plaza de que fue removido en cumplimiento de un laudo arbitral. (Laudo: Exp. No. 105/48. Héctor Rodríguez Pe redo Vs Jefe del Departamento del D.F )"

"Reinstalación. Improcedencia de la. Tratándose en el caso de un contrato por tiempo fijo, la acción de reinstalación no procede porque no está ante una separación injustificada o - justificada de trabajo, sino simple y llanamente ante la terminación de una obligación contractual al vencerse el plazo de su vigencia... (Laudo: Exp. 61/59. José Daniel López Cruz Vs. Secretario de Recursos Hidráulicos.)"

No procederá reinstalar a un Trabajador que fue oído y vencido en juicio, o también en el caso de que opte por la indemnización.

## C O N C L U S I O N E S

- 1.- En la época antigua no existió forma reglamentaria del trabajo, mucho menos en lo que al aspecto burocrático se refería, la prestación de servicios que hacían los trabajadores para sus gobernantes se puede equiparar con la que actualmente realizan, con la diferencia de que no estaban reglamentados y no podían exigir los derechos económicos, sociales y laborales que las leyes en vigor les conceden.
- 2.- La actividad de los trabajadores al servicio del Estado, es importante dentro de la esfera social en que se desarrollan, una vez reconocidos como sujetos de Derecho, contribuyen al mejoramiento del servicio público, ya que constituyen un factor en la producción de la riqueza social a la que aportan su capacidad de trabajo ya sea intelectual o material.
- 3.- A partir de la promulgación de nuestra Carta Magna de 1917, la reglamentación del trabajo burocrático tuvo una evolución sistemática que llegó a su primera meta con el nacimiento de los Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 y 1941, logros obtenidos por la lucha tenaz de este sector en busca del reconocimiento de sus derechos tanto laborales como sociales ya --

que también son sujetos del derecho laboral.

4.- Al crearse el apartado B y adicionarse al artículo 123 -- Constitucional se establecieron los derechos laborales que deben gozar dichos trabajadores, naciendo en 1963 la Ley -- Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que es el instrumento legal que les permite luchar por sus dere-- chos elementales, porque establece las normas que se deben aplicar en las relaciones laborales entre el Estado y sus-- empleados.

5.- La relación de trabajo en materia laboral burocrática se - establece entre los titulares de las dependencias burocrá-- ticas y los trabajadores de base a su servicio, en virtud-- de un nombramiento expedido por un funcionario autorizado-- para ello, o por figurar en las listas de raya de los tra-- bajadores temporales.

6.- La relación de trabajo entre el Estado y sus servidores pú-- blicos puede darse por terminada cuando éstos últimos incu-- rren en alguna causa de cese prevista por el artículo 46 - de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Esta-- do, produciendo como consecuencia que el nombramiento del-- trabajador deje de surtir efectos.



7.- El cese es el acto por el cual se dan por terminados los efectos del nombramiento, sin ninguna responsabilidad para los titulares de las dependencias burocráticas, el cese -- que se dá cuando el empleado burocrático abandona su empleo o bien falta repetida e injustificadamente a sus labores, no necesita de la autorización del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, porque dicha circunstancia entraña la decisión del trabajador de no seguir prestando el servicio.

8.- Las causales de cese materia del presente estudio que hemos denominado como inmediatas son dos, la primera de ellas es:

El abandono de empleo, causal que se dá cuando el trabajador burocrático deja de presentarse por más de tres días consecutivos sin causa justificada a sus labores, perfeccionándose al cuarto día de inasistencia del empleado.

La segunda causal es:

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

Para configurarse esta causal, se necesita de determinados requisitos o circunstancias, se debe aceptar el factor --- tiempo como determinante de la existencia o inexistencia - de ese abandono, porque bastará con que desatienda labores inaplazables aún por breves instantes para consumarse.

9.- El abandono de empleo entraña la decisión del trabajador - de no seguir prestando sus servicios, es imputable al tra- bajador, por lo que no existe responsabilidad para el titu lar de la Unidad Burocrática en que se dé, únicamente se - requiere la actuación administrativa correspondiente, para disponer de la baja definitiva del empleado, produciendo - como consecuencia el cese inmediato.

## B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 1979.
- BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo. Tomo III, Sexta Edición. Editorial La Ley. Argentina 1964.
- CAVAZOS FLORES, Baltasar, 35 Lecciones de Derecho Laboral. Editorial Trillas. México 1983.
- CASTORENA, J. Jesús, Procesos del Derecho Obrero. Editorial Di dot. S. de R.L. México s.a.p.
- DAVALOS, José. Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. México. 1985.
- DE BUEN, Nestor. Derecho del Trabajo. "Derecho Individual, Derecho Colectivo". Tomo II. Segunda Edición. México. 1977.
- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. "Historia, Principios, Fundamentales de Derecho Individual y Trabajos Especiales". Tomo I. Séptima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1980.
- DE FERRARI, Francisco. Derecho del Trabajo. Tomo IV, Segunda Edición. Editorial Depalma. Argentina. 1974.
- DUBALT KRAUSS, Miguel, Una Selva Semántica y Jurídica, "La clasificación de los trabajadores al Servicio del Estado", Instituto Nacional de Administración Pública, México. 1977.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima Tercera Edición Editorial Porrúa, S.A. México 1984.
- GARCIA OVIEDO, Carlos y MARTINEZ USEROS, Enrique. Derecho Administrativo.- Novena Edición. Editorial E.I.S.A. España. 1969.
- GONZALEZ CHARRY, Guillermo. Derecho del Trabajo. Segunda Edición. Editorial Temis. Bogotá. 1970.
- MUÑOZ RAMON, Roberto. Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, -- S.A. México. 1976.
- TENA SUCK, Rafael y MORALES SALDAÑA, Hugo Italo. Derecho Procesal del Trabajo. Editorial Trillas. México. 1986.

OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1972.

PARRA PRADO, Manuel Germán. Historia de Movimiento Sindical de los Trabajadores de Estado. Editorial Talleres Gráficos de la Nación. México 1984.

PORRAS Y LOPEZ, A. Derecho Procesal del Trabajo. Tercera Edición. Editorial Librería de Manuel Porrúa, S.A. México 1975.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I y II Novena Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1979.

TAPIA ARANDA, Enrique. Derecho Procesal del Trabajo. Sexta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1978.

TRUEBA URBINA, Alberto. El Nuevo Derecho del Trabajo. Sexta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1981.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. "Teoría Integral". Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1978.

## LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Octagésima Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1988.

Ley Federal del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. México 1988.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional. Editorial Porrúa, S.A. México 1988.

Legislación Burocrática Federal, "Legislación Doctrina Jurisprudencia", Mariano Herrán Salvatti y Carlos F. - Quintana Roldán, Editorial Porrúa. México 1986.

Código Civil del Distrito Federal, Editorial Porrúa, - México 1988.

## OTRAS FUENTES

Enciclopedia Jurídica OMEBA, consta de veintiseis Tomos y un apéndice, Editorial bibliográfica Argentina, Argentina 1969.

F.S.T.S.E.- Historia del Movimiento Sindical de los Trabajadores del Estado.s.p.i.

Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado, Ediciones Larousse,- México 1987.

DE PINA, Rafael, DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, Decimotercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. 1985.

BAENA PAZ, Guillermina, Instrumentos de Investigación, Quinta Edición. Editores Mexicanos Unidos. México 1986.