



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EL ABANDONO DE EMPLEO ANTE LA LEY
FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL
SERVICIO DEL ESTADO**

FACULTAD DE DERECHO
SE CREA LA CATEGORÍA DE
EXAMENES PROFESIONALES

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OPTAR AL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JOSE ANTONIO RAMIREZ VARGAS



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.

I N D I C E

| INTRODUCCION. | PAGINA. |
|--|---------|
| CAPITULO 1 <u>DERECHO DEL TRABAJO.</u> | |
| 1.1. ANTECEDENTES. | |
| 1.1.1. ANTECEDENTES EN MEXICO | 1 |
| 1.1.2. ANTECEDENTES EN OTROS PAISES..... | 12 |
| 1.1.3. CONCEPCION DE DERECHO DEL TRABAJO. | 23 |
| 1.2. ANTECEDENTES DEL DERECHO DEL TRABAJO DE LOS BUROCRATAS. | |
| 1.2.1. ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION DE 1938..... | 27 |
| 1.2.2. ESTATUTO JURIDICO DE 1941..... | 44 |
| CAPITULO 2 <u>RELACION DE TRABAJO ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES.</u> | |
| 2.1. NATURALEZA JURIDICA. | |
| 2.1.1. NATURALEZA JURIDICA DE LA RELACION LABORAL, ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES..... | 48 |
| 2.1.2. EL NOMBRAMIENTO COMO DOCUMENTO QUE FORMALIZA LA RELACION LABORAL..... | 62 |
| 2.1.3. EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD EN LA RELACION DE TRABAJO..... | 72 |
| 2.1.4. EL SERVIDOR PUBLICO COMO PRESIDENTADOR DE SERVICIOS..... | 79 |
| CAPITULO 3 <u>ABANDONO DE EMPLEO.</u> | |
| 3.1. ABANDONO DE EMPLEO CONFORME AL APARTADO A) DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL. | |

| | | |
|------------|---|-----|
| 3.1.1. | EL ABANDONO DE EMPLEO EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO..... | 92 |
| 3.1.2. | EFFECTOS DEL ABANDONO DE EMPLEO..... | 93 |
| 3.2. | ABANDONO DE EMPLEO CONFORME AL APARTADO B) DEL ARTICULO 123 - CONSTITUCIONAL. | |
| 3.2.1. | EL ABANDONO DE EMPLEO EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO..... | 100 |
| 3.2.2. | EL ABANDONO DE EMPLEO COMO CAUSAL DE TERMINACION DE LOS EFFECTOS DEL NOMBRAMIENTO..... | 101 |
| 3.2.3. | ELEMENTOS QUE CONFIGURAN EL ABANDONO DE EMPLEO COMO CAUSAL DE TERMINACION DE LOS EFFECTOS DEL NOMBRAMIENTO..... | 121 |
| CAPITULO 4 | <u>RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO.</u> | -- |
| 4.1. | CONSECUENCIAS CONFORME A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS..... | 123 |
| 4.2. | CONSECUENCIAS DERIVADAS DEL CODIGO PENAL..... | 133 |

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

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

INTRODUCCION

INTRODUCCION.

Es innegable que nuestro país se ha transformado de una manera notable durante más de siglo y medio de nación independiente. El progreso constante y sostenido de México en ese lapso no es por supuesto producto del mero transcurso del tiempo, sino que es el resultado del esfuerzo consciente del hombre que siempre ha enfocado su orientación al signo que ha dado mayor dinamismo a nuestra evolución cultural, política y sobre todo a la evolución socioeconómica.

Al hombre no debe considerársele como un recurso más de la sociedad, ya que él constituye el elemento más importante en los procesos de creación y transformación de bienes y servicios, y el Estado, bajo cualquier esquema político-económico, es el responsable de propiciar el crecimiento sano e integral de la comunidad dentro de un marco de justicia y seguridad social.

Sin embargo, en un país que como el nuestro, ha vivido épocas difíciles, no puede negarse que sus instituciones hayan corrido la misma suerte, por lo que resulta notorio que el crecimiento de la población y de la misma burocracia origine el incremento de los conflictos que ---

afectan las relaciones laborales.

En este sentido, el abandono de empleo constituye una problemática en virtud de que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se abstiene de dar un concepto que permita establecer su naturaleza, su contenido, su aplicación práctica y en su caso las diferencias -- sustanciales con otras figuras que den origen a la terminación de la relación laboral entre el Estado y sus Servidores.

Lo anterior trae como consecuencia, que en determinados casos exista desorientación, aun entre los criterios, resoluciones y ejecutorias, tanto como por lo que hace a la Suprema Corte de Justicia, cuanto a lo que se refiere al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que no han podido definir cuáles son los elementos sustanciales y necesarios para que en su caso, quede debidamente -- configurada la causal de abandono de empleo.

El planteamiento antes señalado, representa la parte medular del presente trabajo, mismo que se ha realizado con la mayor objetividad posible y tratando desde luego de ser realistas en el estudio de los fenómenos sociales de nuestro medio.

Con el objeto de ubicar al lector en el desarrollo del tema, es conveniente aclarar que se escogió al Poder Ejecutivo como representativo de la problemática anteriormente expuesta.

La postura adoptada para llegar a las conclusiones, siempre fue de imparcialidad y equilibrio, motivo por el cual el plan general de elaboración siguió una línea -- que tocara puntos estratégicos en la relación laboral con_gtituida entre el Estado como patrón y los trabajadores a su servicio.

La naturaleza de estas relaciones, así como el papel que representan tanto los Titulares de las Dependencias del Ejecutivo, como los servidores públicos en la misma, así como el nombramiento y los criterios adoptados por la doctrina y el legislador forman el universo de este trabajo.

Asimismo, cabe resaltar las consecuencias que derivan del abandono de empleo en el ámbito de otros ordenamientos jurídicos, mismos que dadas las reformas que han sufrido omiten, como es el caso del Código Penal, o generalizan, como lo hace la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo concerniente al abandono de em

pleo.

Por último, no quisimos dejar pasar por alto - lo referente al establecimiento del Servicio Civil de Carrera en México, ya que su orientación dentro de un marco jurídico adecuado, permitirá un aprovechamiento racional - de los recursos disponibles y con ello se podrán alcanzar los objetivos nacionales.

CAPITULO 1 DERECHO DEL TRABAJO

1.1. ANTECEDENTES.

1.1.1. ANTECEDENTES EN MEXICO.

1.1.2. ANTECEDENTES EN OTROS PAISES.

1.1.3. CONCEPCION DE DERECHO DEL TRABAJO.

1.2. ANTECEDENTES DEL DERECHO - DEL TRABAJO DE LOS BUROCRATAS.

1.2.1. ESTATUTO JURIDICO DE LOS- TRABAJADORES AL SERVICIO- DE LOS PODERES DE LA UNION DE 1938.

1.2.2. ESTATUTO JURIDICO DE 1941.

1.1. ANTECEDENTES.

1.1.1. ANTECEDENTES EN MEXICO.

Resulta esencial el estudio histórico de la disciplina del Derecho del Trabajo, ya que su evolución al devenir el tiempo, ha permitido fijar una posición que, iniciándose con el trabajo concebido como una mercadería pasa, evolutivamente, a ser un título de dignidad. (1)

Sin embargo, para el presente trabajo, resulta - conveniente examinar una de las facetas más importantes para nuestros particulares intereses que permitirán enfocar su derivación a las actuales consecuencias.

La esclavitud como primera manifestación de una actividad subordinada, constituye el comienzo de toda actividad representada por el trabajo siendo ésta la resultante - del vencedor en las guerras, ya que al respetar la vida del enemigo vencido, en vez de matarle comprendió que un esclavo vivo tenía mayor valor que un enemigo muerto. por lo que la esclavitud se materializa en un trabajo realizado por uno en beneficio de otro, es decir, es concebido como castigo y

1.- Cabanellas, Guillermo:- Introducción al Derecho Laboral.
Tomo 1, Bibliografía OMEBA, Argentina 1961, Pág. 39.

estigma reservado a los seres humanos ubicados en el último orden social.

La esclavitud se dió entre los Aztecas cuando los españoles llegaron a México, iniciándose los trabajos - pesados y forzosos que estuvieron a cargo de los esclavos - Aztecas; sin embargo, es necesario destacar la avanzada cultura que se tenía, prueba de ello fue la actividad de los - transportes y navegación y las importantes obras arquitectónicas desarrolladas en aquel tiempo, factores importantes para la esclavitud en México no tuvieran las mismas características que en Europa. El pueblo azteca ya desde entonces tenía claro el concepto de la libertad de trabajo, pues ofrecían sus servicios a quienes los requerían, y se fijaban -- las mutuas obligaciones. (2)

Las causas de la esclavitud eran la comisión de un delito, la celebración de un pacto del padre para poner en esclavitud al hijo, o del hombre libre a sí mismo, - aclarando que la esclavitud fue un medio por el cual las -- gentes en común podían ingresar a las clases superiores, co

2.- Castorena, J. Jesús.- Manual de Derecho Obrero, "Derecho Sustantivo," 3a. Edición, Fuentes Impresores, s.a. México 1973, Página 38.

mo lo eran los sacerdotes o los guerreros; también los esclavos aztecas como jamás se les concibió como una cosa y nunca se ejerció sobre ellos el derecho de propiedad, podían tener un patrimonio, podían adquirir bienes y podían enajenarlos, no obstante tuvieran la obligación de trabajar para el señor.

En esta primera etapa y en relación al tema general que nos ocupa, es conveniente resaltar que la función pública ejercida entre los Aztecas siempre se encaminó a la actividad de las clases sociales, funciones desarrolladas generalmente por los Sacerdotes y Guerreros, permitiendo y considerando a otros gremios cuya importancia - desde el punto de vista económico, político y social ameritaba una participación en los fines del Estado.⁽³⁾

Con el advenimiento de la Epoca Colonial, la mano de obra indígena fue considerada como la riqueza más grande de América, por lo que en esta segunda etapa se inició una amplia desviación de los valores morales, lo que trajo como consecuencia un severo sometimiento y un sinnúmero de abusos en contra de los indios por parte de los --

3.- Cfr. Castorena, J. Jesús, Op. Cit. Pág. 39.

conquistadores.

Lo anterior, a no dudar, obedeció a consecuencias de fenómenos económicos y geográficos, produciéndose un retroceso en el avance del desarrollo social y sobre todo en materia de derechos y libertades. Con objeto de proteger y librar a los indios de la ambición conquistadora, los reyes de España en el año de 1680 ponen en vigencia la recopilación de las leyes de Indias, que consta de nueve libros y comprende la legislación especial dictada por España para el Gobierno de sus territorios de Ultramar, en las cuales se incluyó la materia del trabajo que constituyó en el fondo, un sentido de equilibrio humanista que impulsó al Derecho a predominar en el hoy moderno campo del Derecho del Trabajo.

Sin embargo, a partir del México independiente, las Leyes de Indias entraron en desuso en virtud de que sus disposiciones no fueron cumplidas.

En los primeros años de la Independencia en México, no se dio importancia al Derecho del Trabajo, ya que existían jornadas laborales de dieciocho horas compensadas con dos reales y medio y las condiciones eran deplorables, lo que trajo como consecuencia que la situación económica y

social dejara mucho que desear. (4)

Como preámbulo a la Constitución de 1857, revisa te particular importancia resaltar la participación de dos insignes juristas, que en calidad de diputados formaron parte del Congreso Constituyente en la Ciudad de México el día 17 de febrero de 1956 a efecto de formular un proyecto de Constitución. Ellos fueron Ignacio Ramírez e Ignacio Vallarta; al primero de ellos bien puede considerársele como el abogado defensor de los derechos de los trabajadores, que no obstante luchar denodadamente en pro de la clase trabajadora el Congreso no tomó en cuenta su intervención. (5)

Se considera conveniente, dada la profunda sensibilidad y claridad, reproducir en este trabajo las bellísimas palabras pronunciadas por Don Ignacio Ramírez:

"El más grave de los cargos que hago a la comisión es de haber conservado la servidumbre de los jornaleros. El jornalero es un hombre que a fuerza de penosos y continuos trabajos arranca de la tierra, ya la espiga que-

4.- De Buen, Nestor, Derecho del Trabajo, Tomo I, Porrúa, s.a. México, 1974, Pág. 272.

5.- Cfr. De Buen, Nestor, Op. Cit. Pág. 273

alimenta, ya la seda y el oro que engalana a los pueblos.- En su mano creadora el rudo instrumento se convierte en máquina y la informe piedra en magníficos palacios. Las invenciones prodigiosas de la industria se deben a un reducido número de sabios y a millones de jornaleros: donde quiera que exista un valor, allí se encuentra la efigie soberana del Trabajo .

Pues bien, el jornalero es esclavo. Primitivamente lo fue del hombre; a esta condición lo redujo el derecho de la guerra, terrible sanción del derecho divino.

Como esclavo nada le pertenece, ni su familia, ni su existencia, y el alimento no es para el hombre máquina un derecho, sino una obligación de conservarse para el servicio de los propietarios. En diversas épocas el hombre productor, emancipándose del hombre rentista, siguió sometido a la servidumbre de la tierra; el feudalismo de la Edad Media, y el de Rusia y el de la tierra caliente, son bastante conocidos para que sea necesario pintar sus horrores. Logró también quebrantar el trabajador las cadenas que lo unían al suelo como un producto de la naturaleza y hoy se encuentra esclavo del capital que, no necesitando sino breves horas de su vida, especula hasta con sus mismos alimentos. Antes el siervo era el árbol que se culti-

vaba para que produjera abundantes frutos, hoy el trabajador es la caña que se exprime y se abandona. Así es que el grande, el verdadero problema social, es emancipar a los jornaleros de los capitalistas: la resolución es muy sencilla y se reduce a convertir en capital el trabajo. Esta operación exigida imperiosamente por la justicia, asegurará al jornalero no solamente el salario que conviene a su subsistencia, sino un derecho a dividir proporcionalmente las ganancias con todo empresario. La escuela económica tiene razón al proclamar que el capital en numerario debe producir un rédito como el capital en efectos mercantiles y en bienes raíces; los economistas completarán su obra, adelantándose a las aspiraciones del socialismo, el día que concedan los derechos incuestionables un rédito al capital trabajo. Sabios economistas de la comisión, en vano proclamaréis la soberanía del pueblo mientras privéis a cada jornalero de todo el fruto de su trabajo y lo obligáis a comerse su capital y le pongáis en cambio una ridícula corona sobre la frente. Mientras el trabajador consume sus fondos bajo la forma de salario y ceda sus rentas con todas las utilidades de la empresa al socio capitalista, la caja de ahorros es una ilusión, el banco del pueblo es una metáfora, el inmediato productor de todas las riquezas no disfrutará de ningún crédito mercantil en el mercado, no podrá ejercer los derechos de ciudadano, no podrá--

instruirse, no podrá educar a su familia, perecerá de miseria en su vejez y en sus enfermedades. En esta falta de elementos sociales, encontraréis el verdadero secreto del porqué vuestro sistema municipal es una quimera.

Ha desvanecido las ilusiones a que la comisión se ha entregado, ningún escrúpulo me atormenta. Yo sé bien que, a pesar del engaño y de la opresión, muchas naciones han levantado su fama hasta una esfera deslumbradora; pero hoy los pueblos no desean ni el trono diamantino de Napoleón, nadando en sangre, ni el rico botín que cada año se dividen los Estados Unidos conquistado por piratas y conservado por esclavos. No quieren, no, el esplendor de sus señores, sino un modesto bienestar derramado entre todos los individuos. El instinto de la conservación personal, que mueve los labios del niño buscándole alimento, y es el último despojo que entregamos a la muerte, he aquí la base del edificio social.

La nación mexicana no puede organizarse con los elementos de la antigua ciencia política, porque ellos son la expresión de la esclavitud y de las preocupaciones; necesita una constitución que le organice el progreso, que ponga el orden en el movimiento. ¿A qué se reduce esta Constitución que establece el orden en la inamovilidad ab-

soluta?

Es una tumba preparada para un cuerpo que vive. Señores, nosotros acordamos con entusiasmo un privilegio al que introduce una raza de caballos o inventa una arma mortífera; formemos una Constitución que se funde en el privilegio de los menesterosos, de los ignorantes, de los débiles, para que de este modo mejoremos nuestra raza y para que el poder público no sea otra cosa más que la beneficencia organizada."(6)

La poca trascendencia del discurso antes citado se reflejó en la Constitución Liberal de 1857 ya que el Congreso Constituyente aprobó un tibio artículo 5° que señalaba: "Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La Ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de

6.- Cfr. De Buen, Nestor, Op. Cit. Págs. 274, 275, cita a Francisco Zarco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856 - 1857), México, 1956, p.p. 470-471.

educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar - convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro."

Sería largo establecer y realizar una crítica de carácter social a la evolución sufrida durante la segunda mitad del siglo XIX, ya que a pesar de los cambios políticos la obra jurídica relativa al Derecho del Trabajo siguió por el mismo camino sin ningún cambio favorable al cambio social.

La organización y los movimientos obreros -- aunados a los campesinos, que fueron objeto de represiones, produjeron luchas fratricidas que dieron origen a los movimientos de Cananea y Río Blanco.

La Revolución, el movimiento social y armado -- que hasta nuestros días sigue siendo objeto de elogios y de no pocas críticas detestables, dio forma y materializó las inquietudes de los trabajadores, ya que las exigencias sociales plantearon cuestiones que definieron la realidad y la ideología de la lucha armada.

Con la Revolución fueron surgiendo una diversidad de leyes y decretos, con una tendencia orientada a la-

obtención de un sistema equitativo que permitiera el desarrollo de benéficos resultados para los trabajadores, siempre existió la preocupación para que se expidiera una legislación laboral proteccionista de los Derechos de los Trabajadores. (7)

La historia de la Constitución de 1917 y el nacimiento del Artículo 123, son la introducción conferida al verdadero Derecho del Trabajo en México, Institución que ha logrado regular el progreso social en las relaciones laborales, además de que la inclusión de Garantías Sociales ha servido de modelo para el nacimiento en otros países de Constituciones similares.

7.- Trueba Urbina, Alberto.- Nuevo Derecho del Trabajo.- Tercera Edición, Porrúa, s.a., México, 1975, Pág. 30.

1.1.2.- ANTECEDENTES EN OTROS PAISES.

Para situar el origen del Derecho del Trabajo en otros países y poder apreciar su evolución, hay que -- principiar situándonos dentro de una época y hacer un análisis de la historia, para así, una vez conocidos los antecedentes de esa época, partir con bases firmes el desarrollo de este punto.

La Revolución Industrial desde finales del si glo XVIII, trajo como consecuencia la substitución de pequeñas empresas artesanales por fábricas mecanizadas, es decir, la fuerza física del hombre, de los animales, del viento o del agua fue substituída por la fuerza "motriz".

Esta Revolución, dio como resultado, que las ciudades vieran su atmósfera contaminada, desempleo, malas condiciones de vivienda, y muchas otras injusticias de las que nadie aparentemente tenía responsabilidad.

Inglaterra, Francia y Alemania fueron los promotores de la Revolución Industrial, y los iniciadores del gran desarrollo Industrial Europeo, que como ha quedado asentado provocó un enorme deterioro a la condición humana de los trabajadores; se tenía que laborar ---

jornadas de quince a dieciséis horas, los salarios eran - miserables e insuficientes, se obligaba a los trabajado-- res a consumir productos de las tiendas de raya, carecían de higiene en los centros de trabajo, no se otorgaba asisg tencia en los accidentes de trabajo y en no pocas ocasio-- nes se substituyó la mano de obra de los varones, por la-- de mujeres y niños con el objeto de pagar salarios reduci-- dos. (8)

La Revolución Francesa, junto con dos grandes fi-- lósofos como lo fueron Juan Jacobo Rousseau y ya en el si-- glo XIX Carlos Marx, fueron los forjadores de una nueva -- cultura con tendencias socioeconómicas que esencialmente -- fundamentan el derecho social.

Fue Jacobo Rousseau el que más influyó en la De-- claración de los Derechos del Hombre ya que concibió a to-- dos los hombres libres e iguales; en este sentido, el Dr.-- Mario de la Cueva señala:

"La Humanidad debe a Rousseau, el magnifico gi--

nebrino, la concepción política y jurídica del individualismo: los hombres son por naturaleza libres e iguales, - no obstante lo cual, al nacer son envueltos por las cadenas de la sociedad." (9)

La importancia de la doctrina social de Rousseau resulta más accesible si se considera que fue ella la que inspiró a la mayoría de los socialistas contemporáneos de Carlos Marx.

El individualismo y el liberalismo han sido atacados fundamentalmente porque fueron los instrumentos para consolidar la propiedad privada.

Esto es cierto, ya que precisamente Rosseau -- en su discurso sobre los orígenes de la desigualdad entre los hombres, señaló a la propiedad privada como la -- causa de todos los males humanos. El liberalismo surgió -- porque quienes primeramente aplicaron su doctrina, sólo -- lo hicieron parcialmente, destacando sus ideas sobre la -- libertad del hombre, además de que en su acepción econó--

9.- De la Cueva, Mario.- El Nuevo Derecho del Trabajo.-

Tomo I. Porrúa, s.a., México, 1972, Pág. 6.

mica permitió la acumulación de riqueza en una sola clase social, denominada burguesía.

Al individualismo se le identificó en forma particular con el hombre, es decir, se estimó que la persona constituía por sí, el centro de atención y la máxima preocupación del Estado.

Al respecto, el Dr. Alberto Briceño Ruiz, expresa: "En el individualismo, los trabajadores, en uso de su irrestricto derecho de decidir, no requerían agrupaciones, no podían integrar una coalición que habría de destruir al individuo, sojuzgarlo y minar su capacidad decisoria. Los demás estarían decidiendo por uno y éste se encontraría sujeto a determinaciones que, en muchos casos resultarían ajenas a su manera de pensar. Las asociaciones y las huelgas atentaban contra el derecho de los empresarios, la libre -- concurrencia y el libre mercado; el derecho de clase pugna-- ba contra el individualismo político y el liberalismo económico." (10)

Por lo que respecta a Karl Heinrich Marx, es el otro filósofo con tesis económico-social, que ha influido --

decididamente en el pensamiento jurídico moderno. La obra de Carlos Marx contiene un sistema de filosofía de la historia, una doctrina económica, y también una doctrina política encaminada a la acción práctica socialista. (11)

El Manifiesto Comunista constituye en su esencia el documento filosófico más importante del siglo XIX, ya que puso de relieve por primera vez el potencial histórico del proletariado como clase autocomsiente capaz de realizar la revolución social y política.

La configuración del proletariado como sujeto histórico destinado a obrar la reconciliación de la humanidad en una sociedad no escindida por la lucha de clases, presupone la toma de conciencia de este sujeto y los medios con que obtendrá sus fines; presupone, en fin, una Teoría de la Revolución, es decir, una Teoría Política. Y esto es el manifiesto en su intención más perdurable: una respuesta a cómo conquistar el poder político.

11.- Marx, Karl, El Manifiesto Comunista y Otros Ensayos.- Sarpe, España, 1983, Pág. 15.

En forma genérica, en el contenido del Manifiesto se afirma que el acceso al poder del proletariado sólo será posible de modo violento y que el objetivo primordial será el de la abolición de la propiedad privada, que quedará centralizada en manos del Estado. Pero ésta será la función inmediata tras el derrocamiento de la -- burguesía. Será la fase de lo que posteriormente Marx denominará "dictadura del proletariado". La misión del proletariado es la de autoliquidarse como clase; decía Marx aludiendo al "Fausto" de Goethe, todo lo que existe merece perecer, aunque en otro contexto.

Desaparecidos los antagonismos de la sociedad capitalista, abolidas las luchas de clases, el Estado, - expresión de poder político de la clase obrera, ha de perder su carácter de instrumento de dominio de una clase -- por otra.

La utopía, ese sueño de la humanidad desdichada que no ha entrado todavía en la historia, se materializará, por fin en una asociación en la que el libre desarrollo - de cada uno condicione el libre desarrollo de todos.

No obstante lo anterior, el Manifiesto presenta

una complejidad en la lucha política, y no dejan de ser, - como se señala líneas arriba, mera utopía, en virtud de - que, con las reivindicaciones económicas del proletariado frente a la burguesía, se podría pasar directamente a la - revolución, situación del todo errónea, ya que hasta en - nuestros días y concretamente en la sociedad que nos en- - vuelve, no se ha reivindicado económicamente a la clase - trabajadora a pesar del movimiento armado de principios de este siglo.

Del mismo modo es erróneo el carácter de uni- - formador y extensivo que en el manifiesto se atribuye al - modo de Producción Capitalista. Este, como Marx advirtió con posterioridad, no absorbe por igual a los antiguos mo - dos de Producción Precapitalista, que subsisten en muchos casos integrándose en el proceso general de producción e - intercambio.

Una última carencia del Manifiesto se refiere - a la simplificación del papel del Estado, concebido como - mera junta que administra los negocios comunes de la bur - guesía.

En este análisis se echa de menos aquella dis - tinción entre política y economía que Marx atribuyó en su

madurez al capitalismo. La falta de diferenciación entre el ámbito de la organización - producción y el de la organización de la violencia, no permite comprender, por ejemplo, que la lucha contra la opresión económica por parte de la clase obrera no entraña necesariamente la oposición frontal de ésta al sistema político; de lo que se deduce que la lucha revolucionaria no podría triunfar de inmediato, sino que debería darse a partir de condiciones reales de esfuerzo de voluntad.

El hecho de tocar lo referente al Manifiesto - Comunista y a Carlos Marx, aunque en forma breve, fue con la intención de realizar un somero análisis así como una crítica personal al documento, sin dejar de considerar que la intención del Manifiesto fue la de dotar al proletariado de un conocimiento que le permitiera dominar las contradicciones de los sistemas políticos establecidos.

Las encuestas realizadas a mediados del siglo - XIX, por Inglaterra, Alemania y Francia fueron factores - determinantes para que en estos países se establecieran - derechos en favor de los trabajadores, ya que se prohibió - por los trabajos a menores de 8 a 10 años en las minas y - en la industria de la lana, además de que se ordenó a los - patronos conceder el tiempo necesario para que se les --

diera la instrucción elemental, y por primera vez se estableció el día domingo como descanso obligatorio, lo que trajo como consecuencia que los trabajadores empezaran a comprender que su trabajo constituía el factor primordial para la producción, que su trabajo no constituía una concepción del patrón sino una necesidad para mantener e incrementar la riqueza, lo que motivó a su vez, el inicio de movimientos para que se les reconocieran algunos derechos.

Con la aparición del proletariado se dio principio a una nueva etapa en la lucha social. Hasta el siglo XIX el objetivo de la lucha fue la apropiación que cada una de las clases intentaba de los elementos de producción; en lo sucesivo, se iba a intentar la terminación de la lucha; y de esta oposición entre el proletariado y la burguesía, favorecida por el *laissez-faire*, *laissez-passer* del liberalismo, nació el derecho del trabajo, como una concepción a la burguesía para calmar la inquietud de las clases trabajadoras como una conquista violenta del proletariado, lograda merced a la fuerza que la unión proporciona o bien, como un esfuerzo final de la burguesía para obtener la paz social. (12)

12.- De la Cueva, Mario.- Op. Cit. Pág. 26.

Es en Alemania, el país donde con mayor fruto puede observarse la evolución del Derecho del Trabajo; a través de la obra de Bismarck, estructurador de la economía alemana, se establecieron reglamentaciones para cuestiones de trabajo, tales como:

La fijación de las condiciones que deben regir entre patrones y trabajadores, hecha reserva de las limitaciones contenidas en las leyes, dependen del libre-acuerdo de las partes.

Las disposiciones que impongan penas a los patrones y trabajadores que mediante acuerdos, uniones, suspensiones de labores o despido de los trabajadores, procuren condiciones más favorables para la prestación de servicios.

Cabe aclarar, que Bismarck, no admitió la asociación colectiva ni la existencia de Sindicatos; sin embargo, la lucha no resultó estéril ya que en los últimos años del siglo XIX, los conservadores europeos comprendieron que sería imposible un retorno en la historia, por lo que, a propuesta del Partido Republicano Francés, la ley reconoció el derecho de asociación.

La Constitución Alemana de Weimar de 1919, ya-

en pleno siglo XX, aceptó los principios de justicia social, de garantía de los derechos mínimos del trabajador; esta -- Constitución tuvo una vigencia hasta la llegada de Hitler -- al poder y en ella se estableció la libertad de asociación, la intervención del Estado en la vida económica, procurando el bienestar colectivo, seguros necesarios para la conservación de la salud, así como la intervención de los trabajadores en la fijación del salario y en las condiciones de trabajo. (13)

13.- Cfr. Briceño Ruiz, Alberto.- Op. Cit. Págs. 74, 75.

1.1.3. CONCEPCION DE DERECHO DEL TRABAJO.

El Derecho del Trabajo nació ante el requerimiento de garantizar a los trabajadores una vida digna de ser vivida, siendo su finalidad suprema el de otorgarles mejores condiciones de trabajo, certidumbre en sus empleos, salarios remunerados, jornadas humanas, descansos, vacaciones, etc., por lo que se creó una ley, cuya finalidad es la realización de la justicia en las relaciones entre los hombres, y por tratarse del Derecho del Trabajo, se habla de una justicia social, como corolario a la idea forjada por los constituyentes de 1917.

En este contexto, resulta imprescindible tener presente la teoría de la lucha de clases, a efecto de tener el verdadero concepto del Derecho del Trabajo.

En México, el Derecho del Trabajo forma parte del derecho positivo en virtud de estar establecido en la Constitución de 1917; los Artículos 4° y 5° y principalmente el Artículo 123 y sus leyes reglamentarias, son el soporte del Derecho Mexicano del Trabajo.

La doctrina jurídica mexicana en materia laboral es muy rica y elocuente en definiciones de Derecho --

del trabajo, lo que ha provocado discrepancia con el derecho social, entendido éste como protector, tutelador, proteccionista, etc.; por otro lado están los juristas que lo conciben fundamentalmente como reivindicador de la clase trabajadora y finalmente encontramos a los autores que con base en el Artículo 123 Constitucional, sostienen que el Derecho del Trabajo es regulador de las relaciones jurídicas entre dos clases sociales.

Para el Dr. Alberto Trueba Urbina, su definición textual es la siguiente: "Derecho del Trabajo es el conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales, para la realización de su destino histórico: socializar la vida humana."⁽¹⁴⁾

La definición para el maestro J. Jesús Castorena es: "El conjunto de normas que rigen las relaciones de los asalariados con el patrono, con los terceros o con ellos entre sí, siempre que la condición de asalariado, sea la que se tome en cuenta para dictar esas reglas."⁽¹⁵⁾

14.- Trueba Urbina, Alberto.- Op. Cit. Pág. 135.

15.- Ibídem. Donde cita a J. Jesús Castorena, Tratado de Derecho Obrero, Jaris, México, s a p. (Pág. 17) pd. Pág. 132.

Por su parte, el Dr. Mario de la Cueva, inspirándose en los principios de los Derechos del Hombre, señala: "Entendemos por Derecho del Trabajo en su acepción -- más amplia, una congerie de normas que, a cambio del trabajo humano, intentan realizar el derecho del hombre a una existencia que sea digna de la persona humana."⁽¹⁶⁾

El Maestro Enrique Tapia Aranda considera el Derecho del Trabajo "Como el conjunto de normas y principios que regulan el trabajo."⁽¹⁷⁾

Podrían seguir citándose otras definiciones y conceptos de Derecho del Trabajo, pero se considera conveniente el identificarse con una sola tendencia, siendo ésta, en una muy particular opinión, la referida a la clasificación que regula la relación jurídica de trabajo, ya que el fenómeno económico de nuestros días, en la que el hombre que vive de la prestación de sus servicios personales, se obliga a concurrir diariamente a un taller, fábrica, oficina, establecimiento comercial, etc., para trabajar a las órdenes -

16.-De la Cueva, Mario, Derecho Mexicano del Trabajo, Décima Edición, Tomo I, Porrúa, s.a., México, 1967, Pág. 263.

17.- Tapia Aranda, Enrique- Derecho Procesal del Trabajo, Sexta Edición, Velux, s.a., México, 1983, Pág. 73.

del patrón, para quien son los resultados del trabajo que ejecuta, origina la prestación subordinada de servicios personales; por otro lado, el que recibe el beneficio del trabajo se ve obligado a dar en contraprestación una serie de elementos señalados en la propia ley, de ahí que -- el Derecho del Trabajo regule en forma uniforme la prestación subordinada de servicios personales, desde su preparación, su desarrollo, y consecuencias e instituciones complementarias de los elementos que en la relación jurídica laboral intervienen.

1.2. ANTECEDENTES DEL DERECHO DEL TRABAJO DE --
LOS BUROCRATAS.

1.2.1. ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO
DE LOS PODERES DE LA UNION DE 1938.

Los conflictos entre el Estado y sus servidores se originaron con motivo de la inclusión de las garantías sociales en favor de los trabajadores en general, asentadas en el Artículo 123 de la Constitución de 1917, provocando desde entonces la ~~lucha~~ de los burócratas por la indebida segregación de que fueron objeto.

La Constitución al ser dictada en pleno proceso -- revolucionario, dice el Maestro Nestor de Buen, "A la vista de un Estado Social diseñado por la gracia de la imaginación de un puñado de hombres audaces y sensibles que en Querétaro vencieron las resistencias burguesas del Sector Conservador que representaba Venustiano Carranza, a quien hay que reconocer, sin embargo, el enorme mérito, entre otros, de haber entendido el valor y la trascendencia de las garantías sociales que nacían,"⁽¹⁸⁾ dejó limitados los derechos de los buró--

18.- De Buen, Nestor.- Los Trabajadores de Banca y Crédito -
 (Análisis tendenciosa), - Porrúa, México, 1964, - Pág. X.

cratas.

Antiguamente, la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores era regulada por las leyes administrativas, teniendo en un principio el carácter de civil este servicio.

De 1917 a 1928, las leyes locales de trabajo se encargaron de reglamentar las relaciones sociales de trabajo entre el Estado y sus servidores.

Con la reforma a la Constitución en el año de 1929, en la que se faculta al Congreso de la Unión para expedir la Ley Reglamentaria del Artículo 123 Constitucional, prevaleció la vieja tradición jurídica de no incluir como sujetos de derecho del trabajo a los servidores del Estado, en el proyecto de Código Federal del Trabajo para los Estados Unidos Mexicanos.

Es en este proyecto en donde por primera vez se identifica el Servicio Civil con la Función Pública.

Siguiendo un orden cronológico, la Ley Federal del Trabajo de 1931, insistió en la misma tendencia, ya que en su artículo segundo enunciaba: "Las relaciones entre el

Estado y sus servidores se regirán por las leyes del Servicio Civil que se expidan”...

Posteriormente, el General Abelardo L. Rodríguez expide el “Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil”, de fecha abril 9 de 1934 con vigencia al 30 de Noviembre del mismo año, lo anterior en acatamiento a la doctrina administrativa contenida en la Ley -- del Trabajo.

El propósito fundamental de este acuerdo era el de abdicar temporalmente a la facultad Constitucional, para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados dependientes del Poder Ejecutivo, con el fin de -- darles mayor seguridad y beneficiarlos con servicios públicos más eficaces, significando lo anterior que nadie se ría removido de su empleo sin causa debidamente comprobada ante las Comisiones del Servicio Civil.

En este primer intento de Reglamentación del -- Servicio Civil es conveniente anotar que el mismo comprendía a todas las personas que desempeñaren empleos, cargos o comisiones dependientes únicamente del Poder Ejecutivo de -- La Unión.

Por lo que hace al punto específico del tema que se trata, referido a la terminación de la relación laboral entre el Estado y sus servidores, encontramos que el Acuerdo en cita no prescribía el abandono de empleo y tampoco - la fracción tercera del Artículo Quincuagésimo cuarto preveía el supuesto de destitución del empleo en el caso de - que faltase a su trabajo por más de cinco días, sin que --
(19)
para ello mediare justificación.

El Estatuto Jurídico de 1938 fue un instrumento-jurídico que creó conciencia de obligaciones y derechos, - es decir, nace como una necesidad para salvaguardar los legítimos derechos del sector burocrático frente a los Poderes de la Unión.

Es en este Estatuto donde se subsana el error -- cometido en la Ley del Servicio Civil, ya que consagró sus preceptos a la regulación de la prestación de servicios de los trabajadores con los tres Poderes de la Unión.

19.- Parra Prado, Manuel Germán (Director de Edición). Testimonios Históricos. "La lucha por una Ley protectora de los trabajadores, y el surgimiento de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado." Publicaciones-F.S.T.S.E., Impreso en Talleres Gráficos de la Nación, México, 1982.

En efecto, el Título Primero se refirió a las disposiciones generales contenidas en sus primeros ocho artículos, consignando que la Ley es de observancia general para las autoridades Ejecutiva, Legislativa y Judicial, además de que también consideró a las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y los territorios que existían.

Resultaría largo el transcribir el contenido del Estatuto de 1933; sin embargo dadas las innovaciones referidas a contenido y forma, procederemos a realizar un estudio analítico integral del citado Estatuto.

Se definió al trabajador como la persona que preste a los Poderes de la Unión algún servicio material, intelectual o de ambas características, en virtud de nombramiento o por estar figurando en las listas de raya de los trabajadores temporales, quedando los trabajadores clasificados en dos grandes grupos: los de base y los de confianza.

Por lo que respecta a su ámbito de aplicación, se señaló para la relación jurídica laboral entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base a su servicio, excluyendo a los trabajadores de confianza, así como también a los miembros del Ejército Nacional y los policías,

señalando que los mismos se regirán por sus Estatutos Especiales; también excluyó a los trabajadores de las vías férreas y a los petroleros, indicando que sus relaciones serán regidas por las modalidades de la Ley Federal del Trabajo.

Se consagró el dar a los derechos de los trabajadores el carácter de irrenunciables, con objeto de beneficiar a los mismos en los casos de separación del empleo. ya que en no pocas ocasiones el trabajador era sujeto de injusticias; también, a efecto de cubrir las lagunas que pudiere tener el Estatuto, se estableció que la Ley Federal del Trabajo, y en su caso los principios generales del derecho, se aplicarán supletoriamente.

En el Título Segundo se señaló lo referente a los Derechos y Obligaciones individuales de los trabajadores; en este contexto el capítulo primero, comprendiendo a los artículos noveno a décimo séptimo, estableció que los trabajadores federales debían prestar sus servicios en virtud de nombramiento expedido por la persona legalmente facultada para ello, salvo el caso de los trabajadores temporales.

Se estableció también, la capacidad legal para

aceptar el nombramiento y percibir el sueldo correspondiente, a los menores de edad, con más de 16 años de edad.

El artículo décimo primero del Estatuto, en forma clara, establecía que eran nulas y no obligaban en modo alguno, a los trabajadores aun en el caso de haberlas aceptado en forma expresa, la prestación de sus servicios en una jornada mayor, las labores peligrosas o en lugares insalubres a menores de 18 años y mujeres o bien el trabajo nocturno para las mismas personas.

Los nombramientos deben contener: datos generales del interesado, servicio a realizar y las condiciones del mismo. También se consideró el traslado del trabajador a otro lugar, implicando que el Poder a cuyo servicio estuviese el trabajador tendría la obligación de sufragar los gastos de viaje, incluyendo menaje de casa y los gastos originados por el traslado de cónyuge y familiares dependientes económicamente del trabajador hasta el segundo grado.

Se estableció una subclasificación de los trabajadores de base, sujetos a quien les eran aplicables estas normas, quedando de la siguiente manera: Trabajadores no calificados, los calificados de primera y segunda clase; Especializados de primera y segunda clase; Técnicos de prime--

re y segunda clase y finalmente a los Trabajadores Técnicos Especializados.

El Capítulo Segundo, de los artículos décimo octavo al vigésimo octavo, establecían lo referente a la duración de la jornada, la cual no podía exceder en trabajo diurno a ocho horas y el nocturno a siete horas; también contemplaba la jornada mixta, que debía comprender lapsos de las dos anteriores y cuya duración máxima debía ser de siete horas y media; se refería también al trabajo en circunstancias extraordinarias, se indicaba que por seis días de labores, el trabajador debía gozar de un día de descanso, con pago de salario íntegro.

Resulta notorio el afán proteccionista del Estatuto, ya que se dispuso que las mujeres disfrutaran de un mes de descanso antes del parto y dos meses posteriores al mismo, además de que durante la lactancia gozarían de dos descansos de media hora cada uno para amamantar a sus hijos.

Se reglamentó lo referente a los descansos y las vacaciones, los primeros debían ser obligatorios de acuerdo con lo señalado en el Calendario Oficial y las segundas serían consideradas como derecho de los trabajadores cuando tengan más de seis meses de servicios, debiendo dis

frutar de veinte días por año, en periodos de diez días cada uno, con el personal que no tenga derecho a vacaciones, es decir, que no haya cumplido los seis meses citados, se cubrirán las guardias para el despacho de asuntos urgentes.

Los salarios, parte fundamental en toda relación laboral, se encontraba contenida en el Capítulo Tercero, conceptuándola como la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de sus servicios prestados.

Se estableció un salario uniforme para cada una de las categorías de trabajadores de base y no podía modificarse en razón de la edad, sexo o nacionalidad, además de que el pago debía efectuarse en el mismo centro de trabajo, en moneda de curso legal o en cheques de fácil cobro.

Por lo que respecta a las retenciones o descuentos al salario del trabajador, se consignaba que no podían hacerse salvo el caso de deudas del trabajador con el Estado: cuotas sindicales o aportaciones de cajas de ahorro; descuentos por deudas con pensiones; deudas alimenticias y que salvo los dos últimos conceptos señalados no debían exceder del 30% del adeudo total.

Finalmente se señaló que el salario se debía-

pagar íntegro, incluyendo los días de descanso semanal --- obligatorio o el período vacacional, además de que el salario no se podía embargar; que no era susceptible de cesión a tercera persona y que el trabajador no debía recibir en pago un salario inferior al mínimo fijado para el trabajo en general.

Por otro lado, las obligaciones de los Poderes - de la Unión con relación a los trabajadores a su servicio, se regulaban en el Capítulo Cuarto, siendo las siguientes: Preferir en igualdad de condiciones a trabajadores sindicalizados, o bien a los que con anterioridad hubieren prestado sus servicios satisfactoriamente y a los que conforme - al escalafón demostraren tener mejor derecho.

Proporcionar a los trabajadores facilidades para adquirir casas en propiedad o alquiler; cumplir con las medidas de higiene y prevención de accidentes, proporcionar a los trabajadores servicio médico y farmacéutico en forma gratuita; cubrir indemnizaciones por separación injustificada; proporcionar los útiles, instrumentos y materiales - para el desempeño del trabajo; establecer escuelas de capacitación; campos deportivos y conceder licencias sin goce de sueldo en los casos ya establecidos y por último - hacer las retenciones del salario que soliciten los sindi-

catos con estricto apego a la Ley.

La calidad, intensidad, esmero y eficacia en la prestación del servicio, se consignaba en el Capítulo Quinto como obligaciones de los trabajadores, se señalaba que los trabajadores debían desempeñar sus labores de acuerdo a la dirección de sus jefes, con la intensidad, cuidado y esmero apropiados y en la forma, tiempo y lugar convenidos; observando durante el servicio buenas costumbres así como también cumplir con las disposiciones del Reglamento Interior de Trabajo; ser discretos y guardar reserva de los asuntos a que tuvieran acceso; no poner en peligro con sus actos u omisiones su seguridad y la de sus compañeros; asistir puntualmente a sus labores y no llevar a cabo ni participar en propagandas en horas laborales.

El Capítulo Sexto se refería a la suspensión de los efectos del nombramiento de los trabajadores, lo que no necesariamente significaba el cese del mismo.

Las causas de suspensión temporal de los efectos del nombramiento podían ser: El que el trabajador contrajese alguna enfermedad contagiosa y la prisión preventiva seguida de sentencia absolutoria o bien arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, salvo el caso de -

que por tratarse de delitos contra la propiedad, el Estado o bien las buenas costumbres, el tribunal de Arbitraje resuelva el cese del trabajador.

Por lo que se refiere al Capítulo Séptimo, éste se ocupaba de la terminación de los Efectos del Nombramiento, señalando para estos efectos, el que ningún trabajador al Servicio del Estado, podía ser cesado o despedido sin justa causa y que ello solo podía ocurrir en los siguientes casos: Por abandono de empleo o renuncia; por conclusión del tiempo u obra para el que se haya otorgado el nombramiento; por fallecimiento del trabajador; por adquirir el trabajador incapacidad física o mental, o bien por la decisión del Tribunal de Arbitraje en los casos señalados en el precepto indicado.

El título Tercero del Estatuto en estudio manejaba las reglas de Organización Colectiva de los Trabajadores, siendo el Capítulo Primero el que contenía lo referente a los Sindicatos, incluyendo el concepto, los derechos, organización, funcionamiento y disposiciones generales de los mismos.

Conceptualizó a los sindicatos como: las asociaciones de trabajadores federales independientes de una mig

ma unidad burocrática constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.

Otra de las innovaciones que presentó el Estatuto fue la inclusión de las Condiciones Generales de Trabajo, esto en el Capítulo Segundo de este Título, señalando los lineamientos generales a seguir en lo que hace a la fijación de las condiciones de trabajo en las unidades burocráticas.

Para la fijación de las condiciones generales de trabajo, previamente los titulares debían dar audiencia al sindicato respectivo a efecto de considerar su postura u opinión respecto al contenido de las mismas condiciones que generalmente era el siguiente: Horas de trabajo; intensidad y calidad; horas de entrada y salida; normas para prevenir riesgos profesionales; las fechas y condiciones de los exámenes previos o periódicos a que debían sujetarse los trabajadores; las medidas disciplinarias y su manera de aplicarlas.

Las Condiciones Generales de Trabajo, de conformidad con el Estatuto debían fijarse cada 6 años al mismo tiempo en que daba principio cada período de gobierno.

Se considera conveniente resaltar que los Sindicatos que no estuvieran de acuerdo con el contenido sustancial de las Condiciones Generales de Trabajo, podían -- acudir ante el Tribunal de Arbitraje, el cual debía resolver en definitiva el conflicto planteado.

La Huelga, considerada como la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores en los términos y forma que el Capítulo Tercero establecía, sólo podía declararse como una manifestación de la voluntad de la mayoría de los trabajadores de una Unidad burocrática.

Para proceder a la suspensión de las labores -- se necesitaba que: se dejase de pagar el importe de salarios de un mes; que la política del Estado fuere contraria a los derechos fundamentales de los trabajadores a juicio del Tribunal de Arbitraje; también en el caso de que sea -- desconocido el Tribunal o el Estado obstaculice su ejercicio; o bien porque se presione para frustrar una huelga -- parcial.

El ejercer el derecho de huelga no afectaba -- los derechos de los trabajadores ya que no alteraba de manera terminante los efectos de los nombramientos sino uni-

camente los suspendía.

Dada la importancia que representa la huelga, el procedimiento se manejaba en el Capítulo Cuarto, señalando la intervención que correspondía al Tribunal de Arbitraje, además de los requisitos y condiciones a que debían contraerse los procedimientos de huelga.

Antes de suspender las labores, los trabajadores debían formular por escrito sus peticiones para que en un lapso de 10 días el funcionario resolviera, debiendo expresar el día y hora en que se procedería a suspender las labores. El Tribunal debería resolver dentro de las 72 horas siguientes a que recibiera la promoción declarando la legalidad o no de la huelga. Si fue declarada legal y en los 10 días no se había llegado a un arreglo conciliatorio, los trabajadores podían suspender las labores. La huelga podía ser declarada ilegal si la mayoría de los huelguistas ejecutaban actos violentos que afectaran personas o propiedades, aclarando que cuando el Tribunal resolviera la ilegalidad de la huelga, quedaban cesados por solo ese hecho los trabajadores que hubiesen decretado la suspensión de labores.

La huelga terminaba, según el Estatuto, por --

avenirse las partes; por resolución de la Asamblea de Trabajadores en sus dos terceras partes; por haber sido declarada ilegal o bien por laudo de la persona o Tribunal (Arbitro) que por acuerdo de las partes se haya avocado para la resolución del conflicto.

En los artículos 84 y 85 se plasmaron las disposiciones relativas a los riesgos profesionales y a las enfermedades profesionales, consignando que las mismas se regirán por las normas de la Ley Federal del Trabajo, concediendo el Estado para estos efectos licencias hasta por 60 días con goce de sueldo y 120 días sin sueldo.

En el Capítulo de prescripciones se regulaba lo relativo a la extinción de los derechos de los trabajadores en virtud de su nombramiento, conteniendo tanto su término para que se tenga por perdido su derecho, cuanto las particularidades y modo de interrumpir el término en cuestión.

En éste Estatuto se estableció una nueva jurisdicción laboral burocrática a cargo de las Juntas Arbitrales y del Tribunal de Arbitraje, estructurados por un cuerpo colegiado, compuesto de representantes de los Poderes de la Unión y Trabajadores y un árbitro designado por represen

tantes, duraban en su encargo seis años, en el Estatuto, se establecían los requisitos para ser miembro del Tribunal de Arbitraje y el personal que lo formaba, en la inteligencia de que los gastos originados por su funcionamiento serían cubiertos a partes iguales por el Estado y las Organizaciones de Trabajadores a su servicio.

Tenía competencia para conocer de los conflictos individuales, colectivos, intersindicales y para llevar a cabo el registro de los sindicatos así como la cancelación de los mismos.

Brevemente, el procedimiento se hacía consistir en la demanda, contestación, pruebas y serían apreciadas en consecuencia por el Tribunal, que no podía ser recusado; se permitió la representación tanto del actor como del demandado.

Se decretó que las resoluciones del Tribunal -- eran inapelables y que debían ejecutarse desde luego (Artículo 113), consignando la obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la liquidación de sueldos, indemnizaciones y demás prestaciones que deriven de los laudos.

Las sanciones por infracciones y desobediencia a lo ordenado por el Tribunal de Arbitraje se consignaban con multa hasta de \$1,000.00 o con la destitución del empleo. (20)

1.2.2. ESTATUTO JURIDICO DE 1941.

Con la extinción del Acuerdo de 1938, que comparada con las disposiciones anteriores tuvo una vigencia muy corta, el 17 de abril de 1941 se promulgó y publicó un nuevo Estatuto que se aplicó por espacio de 15 años; -- sin embargo, su espíritu fue el mismo e incluso una gran mayoría de las disposiciones que se consagraron en el Estatuto del 38 se repiten fielmente en los mismos numerales.

No obstante lo anterior, es necesario considerar las reformas y adiciones que se plantearon en este nuevo Ordenamiento y que con posterioridad se trasladaron a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El Artículo 43 fue adicionado con un segundo párrafo en la fracción segunda, relacionada la misma para-

20.- Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Diciembre de 1938.

el caso de suspensión de los efectos del nombramiento del Trabajador, en los casos que se tenga encomendado el manejo de fondos, la citada suspensión procederá por el titular de la dependencia y hasta en tanto se resuelva por el Tribunal de Arbitraje su separación definitiva sin responsabilidad para el Estado.

También en el mismo numeral en comento, en la fracción V, inciso I, respecto a la terminación de los efectos del nombramiento, en el caso que el Tribunal de Arbitraje resolviera sobre la cesación del trabajador en el su puesto de incumplimiento de contrato comprobado o prisión como resultado de sentencia ejecutoriada, lo anterior procedía si el trabajador era sindicalizado y la directiva -- del Sindicato a que pertenecía otorgaba su conformidad.

La fracción III del Artículo 55 también fue -- adicionado, en el sentido de constituir la Federación de -- Sindicatos al Servicio del Estado, F.S.T.S.E., siendo ésta la única central que reconocía el Estado.

El Artículo 56. fracción III y en relación a -- la disolución de los sindicatos, se adicionó de tal manera, que se estableció la sanción de cancelar el registro al -- Sindicato que violara las prohibiciones del Artículo 56.

El artículo 72 del Estatuto en comentario también fue adicionado, señalando que cuando se ejecutaran actos violentos se aplicarían a los huelguistas las sanciones que señala el artículo 262 de la Ley Federal del Trabajo, siempre que se reúnan las características de la infracción.

En lo que hacía a las huelgas generales o parciales de los trabajadores, con desarrollo de la prestación de sus servicios en el extranjero, podían hacer valer sus derechos por medio de los organismos que les correspondían, quedándoles prohibido estrictamente llevar a cabo cualquier movimiento de carácter huelguístico en el extranjero.

También el Artículo 74 se reformó, en el sentido de que los trabajadores antes de suspender las labores debían presentar al tercer árbitro del Tribunal de Arbitraje su pliego de peticiones y copia del Acta de Asamblea -- que acordó la huelga, para que una vez recibido el pliego se remitiera copia al funcionario que debía conocer de las peticiones para que resolviera en el lapso de 10 días.

El Tribunal de Arbitraje deberá decidir en 72 horas si el movimiento de huelga es legal o ilegal; si es legal, procurará el avenimiento de las partes en las jun--

tas que para el efecto se señalen.

Por lo que respecta al Artículo 92, en lo que se refiere a la integración del Tribunal de Arbitraje, es idéntico al de 1938, pero se suprimieron las Juntas Arbitrales de cada unidad gubernamental, además de que también se suprimió la obligación de los trabajadores de sufragar los gastos que originaba el funcionamiento del Tribunal de Arbitraje, quedando desde entonces a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, en lo relativo a la competencia y al quedar excluidas las Juntas Arbitrales, se otorgó en términos del Artículo 99, correlativo del Artículo 92 del Estatuto anterior, competencia al Tribunal de Arbitraje para conocer de los conflictos individuales entre funcionarios de una Unidad Burocrática y sus trabajadores y los intersindicales de la propia unidad. (21)

21.- Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Abril de 1941.

CAPITULO 2 RELACION DE TRABAJO ENTRE EL ESTADO
Y SUS SERVIDORES

2.1. NATURALEZA JURIDICA.

2.1.1 NATURALEZA JURIDICA DE LA RELACION
LABORAL ENTRE EL ESTADO Y SUS SER
VIDORES.

2.1.2 EL NOMBRAMIENTO COMO DOCUMENTO QUE
FORMALIZA LA RELACION LABORAL.

2.1.3 EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA O EN -
TIDAD EN LA RELACION DE TRABAJO.

2.1.4 EL SERVIDOR PUBLICO COMO PRESTADOR
DE SERVICIOS.

2.1. NATURALEZA JURIDICA.

2.1.1. NATURALEZA JURIDICA DE LA RELACION LABO-
RAL ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES.

Tradicionalmente para determinar la naturaleza -
de la relación jurídica entre el Estado y sus servidores -
la doctrina ha seguido dos corrientes, siendo éstas:

- Las Teorías de Derecho Privado * y
- Las Teorías de Derecho Público + .

Las corrientes defendidas por los Privatistas --
pretenden asimilar las relaciones burocráticas con las del
Derecho Civil, afirmando que es un mandato o contrato de -
prestación de servicios que se hace con el Estado, y en --
consecuencia nacen obligaciones para uno y otro, de donde
resulta el contrato bilateral y oneroso.

* Gaxiola Moraila, Federico Jorge.- Diccionario Jurídico -
Mexicano, -Porrúa, s.a., México, 1985.- Págs. 197, 198,- --
Conceptualiza al Derecho Privado y Público.

"Se entiende por Derecho Privado el conjunto de normas que
regulan las relaciones jurídicas entre personas que se en-
cuentran legalmente consideradas en una situación de igual
dad, en virtud de que ninguna de ellas actúa, en dichas rela

Gabino Fraga, al respecto de las teorías privatistas nos dice: "Sin necesidad de entrar a discutir las diversas formas que adoptan las teorías civilistas sobre la función pública, deben de descartarse todas ellas, en primer lugar porque el régimen que en un principio y de una manera natural conviene a las relaciones en que el Estado interviene es el régimen de Derecho Público y en segundo lugar porque en la función pública los empleados y funcionarios son titulares de las diversas esferas de competencia en las que dividen sus atribuciones."⁽²²⁾

En este mismo sentido, el Maestro Andrés Serra Rojas, defendiendo la Teoría del Derecho Público y la Tesis Unilateral afirma: "Las Teorías del Derecho Privado toman los elementos generales de este Derecho y pretenden aplicar lo a las relaciones entre el Estado y las personas que le ----- ciones, investida de autoridad estatal.

+ El Derecho Público se compone del conjunto de normas que regulan el ejercicio de la autoridad estatal, determinando y creando al órgano competente para ejercitarla, el contenido posible de sus actos de autoridad estatal y el procedimiento mediante el cual dichos actos deberán realizarse."

22.- Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.- Vigésimotercera Edición, Porrúa, s.a., México, 1984, Pág. 131.

prestan sus servicios. El esfuerzo de estas Teorías se concretan en encontrar alguna categoría jurídica de Derecho Privado que pueda tener semejanza con la relación que estudiamos.

El progreso del Derecho Administrativo en su plena liberación del Derecho Privado y el que elabore sus propias teorías, opiniones, tesis, principios y consecuencias administrativas, siempre en relación con un orden jurídico que se regule no por el interés privado, sino por los ineludibles mandatos del orden público, utilidad pública o interés general."⁽²³⁾

Como se podrá observar, los anteriores autores de finen la rama del Derecho a la que corresponden las relaciones entre el Estado y sus servidores, siendo éste el Derecho Público; sin embargo considera el Maestro Gabino Fraga, la necesidad de determinar cuál es la naturaleza jurídica del acto creador de las citadas relaciones.

En este sentido, se habla primeramente de la tesis unilateral, tesis que equivocadamente sostiene que la rela-

23.- Serra Rojas, Andrés,- Derecho Administrativo, - Tomo I, Novena Edición, Porrúa, s.a., México, 1979.- Pág. 374.

ción del servicio se regula unilateralmente por el Estado y que se requiere de la voluntad del Agente Público, porque se trata de una obligación impuesta por el Orden Público.

Esta tesis atenta a nuestro Régimen Constitucional ya que va en contra de lo dispuesto en el Artículo 5° de nuestra Carta Magna que dice en su párrafo II:

-En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios en los términos que establecen con las Leyes respectivas, el de las armas y los de jurados así como el desempeño de los cargos consejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la Ley y con las excepciones que ésta señale. De lo contrario se atentaría contra la libertad del individuo; el nombramiento para un cargo público no puede ser unilateral, porque no puede imponerse obligatoriamente.

Por lo que respecta a la Tesis Contractual, sostiene que la relación entre el Estado y sus servidores se origina de una relación netamente contractual, en la que intervienen tanto la voluntad del Estado como la del trabajador. Ambas voluntades se subordinan al Orden Jurídico para definir su propia situación.

La opinión anterior ha sido objetada por los auto

res de Derecho Administrativo, porque consideran que la idea de "Contrato" tomada en forma tradicional, no se ajusta a este tipo de relaciones.

"Las argumentaciones para sostener la Tesis Contractual no son aceptables, dice Fraga. Además de que con ellas se infringen serios quebrantos a la noción clásica del contrato, no puede sostener su punto de vista, porque, a pesar de que hay texto legal expreso que determine qué clase de situaciones Jurídicas de Prestaciones debe producir el contrato, si hay los que dan el carácter y denominación diversa -- del contrato a otros formados por el concurso de varias voluntades, tales como la Ley o como la sentencia que dicte un Tribunal Colegiado. Además, de que se genere una situación-jurídica individual derivada de la función y carácter del contrato.

En efecto, éste constituye una Institución establecida para satisfacer necesidades privadas de los hombres, y como esas necesidades y los medios de que los particulares disponen para darles satisfacción, varían de caso, es natural que las consecuencias del contrato deban adaptarse a esa variabilidad, lo cual no se logra sino individualizando los efectos que produce."⁽²⁴⁾

La relación entre el Estado y sus servidores es de Derecho Público, sin que deban intervenir consideraciones de Derecho Privado de ningún género.

Los puestos Públicos han sido creados respondiendo a un interés público para satisfacer necesidades públicas y en general, para realizar los fines del Estado, asignados a sus Organos.

La Tesis del Acto Condición sostiene que la relación del Estado con sus servidores, se origina en un acto que deriva de la voluntad del Estado y del particular nombrado y que condiciona la aplicación a ese caso particular de las disposiciones legales preexistentes, que regulan la relación establecida.

Sobre este particular y siguiendo la línea de Gabi no Fraga nos dice:

"La Tesis del Acto condición consiste en la concurrencia de voluntades del que hace el nombramiento (Estado) y del que recibe o acepta dicho nombramiento que es el particular, y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es, no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino el de condicionar la

aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio) de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del Poder Público."⁽²⁵⁾

A esta Tesis que se adhiere Fraga, abunda diciendo:

"Entre el Estado y sus órganos no puede existir ninguna relación de carácter jurídico, pues para ello sería necesario que los dos términos de la relación gozaran de personalidad jurídica, lo cual no ocurre en los órganos, que no constituyen sino una parte de la personalidad jurídica del Estado, que no son sino esferas de competencia cuyo conjunto forma la competencia del Estado."⁽²⁶⁾

Por último, tenemos la teoría del Estatuto Legal y Reglamento, que menciona el Maestro Andrés Serra Rojas, y nos dice:

"Las relaciones del Estado con sus trabajadores se regulan de manera estatutaria o reglamentaria.

25.- Fraga, Gabino.- Op. Cit.,- Pág. 132.

26.- Ibídem., Pág. 133.

aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio) de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del Poder Público." (25)

A esta Tesis que se adhiere Fraga, abunda diciendo:

"Entre el Estado y sus órganos no puede existir ninguna relación de carácter jurídico, pues para ello sería necesario que los dos términos de la relación gozaran de personalidad jurídica, lo cual no ocurre en los órganos, que no constituyen sino una parte de la personalidad jurídica del Estado, que no son sino esferas de competencia cu (26) yo conjunto forma la competencia del Estado."

Por último, tenemos la teoría del Estatuto Legal y Reglamento, que menciona el Maestro Andrés Serra Rojas, y nos dice:

"Las relaciones del Estado con sus trabajadores se regulan de manera estatutaria o reglamentaria.

25.- Fraga, Gabino.- Op. Cit.,- Pág. 132.

26.- Ibídem., Pág. 133.

Los derechos y obligaciones de los servidores públicos se fijan en las Leyes y Reglamentos. Es un acto unilateral del Estado, que fija las condiciones que juzga necesarias para el servicio, sin que intervenga la voluntad del Agente, - pues es facultad exclusiva de los Poderes de la Unión.

El funcionario, además de los derechos que le reconoce la Ley, tiene obligaciones que aseguran el interés del servicio"⁽²⁷⁾

Conviene destacar dentro del grupo de administrativistas contemporáneos, la clasificación de teorías que explican la naturaleza jurídica de las relaciones entre el Estado y sus Servidores y que presenta el Maestro Miguel Acosta Romero.

Habla en primer lugar respecto a las Teorías que -- sostienen que la relación de servicio entre el Estado y sus Servidores forma parte del Derecho del Trabajo, por las siguientes razones:

- a) Porque formalmente está consignado en el Apartado B), del Artículo 123 Constitucional, y
- b) Porque regula un aspecto de trabajo.

El Maestro Acosta Romero se declara en contra de esta Teoría porque asegura:

"Pensamos que no debe tomarse en consideración para determinar la naturaleza de esta rama del Derecho, pues el hecho de que en la Constitución se regule en un artículo, determinado aspecto de la vida social, no quiere ello decir que por su ubicación dentro del Articulado del Código fundamental, necesariamente esas normas deban formar parte de una rama del Derecho; así ya hicimos la crítica de que, aun cuando el Procurador General de la República se prevea en el Artículo 102 de la Constitución no forma parte del Poder Judicial Federal, ni tampoco el Gobierno del Distrito Federal que está previsto en el Artículo 73, fracción VI, de la Constitución, que otorga facultades al Congreso de la Unión, se va a considerar que forma parte del Poder Legislativo."⁽²⁸⁾

El mismo autor menciona a las Teorías que identifican la naturaleza jurídica en estudio con el Derecho Administrativo y señala que la Teoría Administrativa abarca grandes sectores de aspectos puramente administrativos incluyendo en su contenido las partes que intervienen en la relación de Trabajo en estudio

28.- Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo, - Tercera Edición, Porrúa, s.a., México, 1979, -Pág.537.

Lo anterior lo basa en la opinión que al respecto emitió el profesor Alfredo Sánchez Alvarado, al decir:

"El Derecho del Trabajo adquiere autonomía y sustantividad propia y no por ello se ha desligado del Derecho Administrativo, por el contrario, en el devenir histórico - nos enseña que existe una relación muy íntima y a medida que transcurre el tiempo esta vinculación es más estrecha, debiendo llegar un día en que las Relaciones Laborales se rijan por el Derecho Administrativo." (29)

Finalmente la Teoría con la que se identifica el Maestro Acosta Romero es la de considerar como una Rama Autónoma al Derecho que regula las relaciones del Estado y sus Trabajadores, ya que su objeto, finalidad y metodología, deben ser propios, en virtud de que en esta relación no hay lucha de clases, ni se busca el equilibrio de los factores de la producción, ni el Estado persigue utilidades o fines lucrativos.

Muy aceptables resultan las posturas y Tesis sostenidas por los Autores anteriormente citados; sin embargo-

29.- Cfr. Acosta Romero, Miguel,- Op. Cit. Pág. 538,- Cita a Sánchez Alvarado, Alfredo,- Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo.- Oficina de Asesores del Trabajo, México, --- 1967, T.I. Vol. I, Pág. 39.

es necesario considerar la dinámica de la disciplina del Derecho Laboral ya que su campo de acción gradualmente se ha -
expandido abarcando las relaciones del Estado con sus servidores.

En realidad, no existe un divorcio entre las disciplinas Administrativas y del Trabajo, ya que ambas como partes integrantes del Derecho Público, se identifican en esta particular relación Jurídica, es decir, la relación existente entre el Estado y sus servidores, es de naturaleza Laboral - Administrativa, ya que intervienen factores netamente de carácter laboral como es la reglamentación de derechos y obligaciones consignados en varios cuerpos legales que regulan la relación jurídica en Estudio, como lo es el propio apartado B) del Artículo 123 Constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuya promulgación vigorizó aún más a la propia Constitución Política, además de -- que el citado ordenamiento jurídico, conjuntado con otros de la misma naturaleza específica, constituyen el Derecho Mexicano del Trabajo.

En este sentido el Maestro Mario de la Cueva afirma:

"El Derecho del Trabajo es parte de los derechos - del hombre, es la nueva idea del derecho del hombre. es la - nueva idea del derecho del hombre a la existencia y está en-

relación esencial con los derechos del hombre, o bien, es el soporte de los restantes derechos del hombre, o todavía, es la posibilidad y la garantía del cumplimiento de las libertades del hombre, porque solamente es libre aquel que puede usar y gozar de su libertad." (30)

Cabe aclarar que el Derecho de los Trabajadores al Servicio del Estado, al ser elevado a la más alta jerarquía-jurídica, originó el nacimiento de garantías sociales para regular la actividad del Estado en su desarrollo moderno, ya que se protegió las necesidades y aspiraciones de los trabajadores a su servicio.

No obstante lo anterior, existen diversos aspectos de carácter administrativo, que dada su relevancia y trascendencia en la naturaleza jurídica de la relación en estudio, merecen ser consideradas, como es el caso del nombramiento que en esencia es un acto administrativo.

En efecto, el acto administrativo según el Maestro Serra Rojas lo conceptúa como:

"Una declaración de voluntad, de conocimiento y de

30.- Cueva, Mario de la, - Derecho Mexicano del Trabajo, - Décima Edición, Tomo I, Porrúa, s.a, México, 1967, Pág. 271.

juicio, unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto." (31)

Es decir, el nombramiento en la relación jurídica que se trata, como acto administrativo, nosotros lo definiremos como el creador de una situación jurídica completa cuyo objeto es originar un efecto en el ámbito del derecho del -- Trabajo.

Sin embargo, no se debe confundir al acto administrativo en sí, con la materialización del mismo, comunmente conocido como constancia de nombramiento, situación que se -- tratará en forma específica en el punto siguiente del presen -- te trabajo.

Muy discutibles resultan las tesis que sostienen -- que la naturaleza jurídica de las relaciones entre el Estado y sus servidores se encuentran identificadas en el Ambito del Innovador Derecho Social. (&)

31.- Serra Rojas, Andrés, -Op.Cit.,- Pág. 226.

&.- Gaxiola Moraila, Federico Jorge, Op. Cit., Pág. 204, Da fine el Derecho Social.

"Es el conjunto de normas jurídicas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protec-

El espíritu de la Constitución de 1917 tiene caracteres socializantes, sin embargo la inclusión del Artículo -- 123 no representa el origen de una nueva división de la ciencia del Derecho, ya que, como se ha señalado con anterioridad, lo que se plasmó en el originario numeral en comento, fueron garantías sociales tendientes a dar soporte a los demás derechos del hombre.

Consecuentemente, se debe hablar de una seguridad-- jurídica, pero no en forma autónoma, sino en sentido igualitario y nivelador que va de acuerdo con las necesidades de los trabajadores al Servicio del Estado.

tores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos socialmente débiles, para lo -- grar su convivencia con las otras clases sociales, dentro e un orden jurídico."

2.1.2. EL NOMBRAMIENTO COMO DOCUMENTO QUE FORMALIZA LA RELACION LABORAL.

Como lo definimos anteriormente, el nombramiento es en esencia un acto administrativo, creador de una situación-jurídica completa cuyo objeto es originar efectos en el ámbito del Derecho del Trabajo.

El Estado desde el momento en que atribuye a una -- persona una función o empleo, nacen para ésta y aquél derechos y obligaciones que constituyen el contenido de la Relación Jurídica.

Sin embargo, para la formalización de la Relación-Jurídica es menester que en primer lugar se verifique el Acto Administrativo de Nombrar y por otro lado que se tome posesión del empleo.

Podría considerarse un hecho subjetivo la toma de posesión; sin embargo, bien puede equipararse a la manifestación de aceptación voluntaria del servidor público, es decir, el consentimiento que podría realizarse expresa o tácitamente; en este último sentido bastará con la presencia física - del servidor una vez nombrado para la virtual formalización de la relación Jurídica laboral.

El nombramiento en la actualidad se ha desvirtuado en razón de que las designaciones no siempre resultan del todo adecuadas, provocando graves inconvenientes en el desarrollo de la función Pública; la improvisación y falta de condiciones generales de capacidad, aunado al favoritismo y a la dependencia del Servidor Público respecto al Jefe que provocó el nombramiento, han influido grandemente al deterioro no sólo de la imagen del Servidor Público, sino también resulta un freno en el desarrollo y alcance de las metas, objetivos y funciones a cargo del Estado.

En general el nombramiento se hace de acuerdo con normas preestablecidas, de tal forma que debe procederse de conformidad con la norma jurídica aplicable al caso concreto; sin embargo, específicamente para el caso que nos ocupa, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado enmarca los elementos que deben constituir el nombramiento.

Es menester considerar, como se señaló con anterioridad, que existe la virtual materialización del Acto Administrativo de nombrar, es decir, se origina obligadamente la constancia de dicho acto, comúnmente conocida en el ámbito laboral administrativo como Constancia de Nombramiento.

Sin duda, que la falta de correspondencia con los

términos utilizados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ha provocado graves confusiones, ya que la misma señala en su Artículo 3° lo siguiente:

"Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de Nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los Trabajadores Temporales." (32)

En realidad lo que se expide es la constancia del Acto de Nombrar, mismo que se plasma en un documento en el que se incluyen una serie de datos y condiciones que deberán cumplirse por los que intervienen en el Acto Administrativo.

Lo mismo sucede con el Artículo 12, del mismo ordenamiento, ya que alude:

"Los Trabajadores prestarán sus servicios en vir-

32.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, - Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, "Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Comentarios y - Jurisprudencia, Disposiciones Complementarias", Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, Decimonovena -- Edición, Porrúa s.a., México, 1983, Pág. 21

tud de nombramiento expedido por el funcionario facultado - para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por --- tiempo fijo." (33)

En realidad, se ha detectado que en casi todas las Dependencias y en muchas Entidades que conforman la Administración Pública Federal, no se hace entrega de la citada -- Constancia de Nombramiento lo que provoca una inseguridad -- por parte del servidor público, ya que en muchos casos desconocen la naturaleza de las funciones o actividades que tienen obligación de desarrollar, sintiéndose limitados y sujetos a ser separados del empleo arbitrariamente.

Lo anterior debe considerarse como una deficiencia administrativa que de ninguna manera desvirtúa la relación jurídica de trabajo.

En efecto, la carencia de Constancia de Nombramiento puede ser substituída por otros medios de prueba, que per

33.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, Op. Cit., Pág. 21.

mitan realizar un análisis de innegable continuidad en la prestación del Servicio. (34)

Para evitar esa deficiencia administrativa, sería - conveniente, que en el propio texto de la Ley se incluyera, -- que con anterioridad al inicio de la prestación del servicio - por parte del servidor público, se le hiciera entrega de la - Constancia de Nombramiento a efecto de establecer condiciones jurídicas inmediatas de carácter personal.

Por otro lado, en la redacción del Artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se enumera el contenido de la Constancia del Nombramiento, siendo ésta la siguiente:

Artículo 15.- Los nombramientos deberán contener:

- I.- Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio:
- II.- Los servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible.

34.- Cfr. Laudo: Exp. No. 36/952. Miguel Angel Romero y Arcadio Gamboa Torregosa Vs. Srio. de Educación Pública.

- Carencia de Nombramiento - Es una deficiencia administrativa que corre a cargo de los Titulares y su falta no puede destruir la Relación Jurídica de Trabajo establecida por otros - medios la prueba.

- III.- El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada;
- IV.- La duración de la jornada de trabajo;
- V.- El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador, y
- VI.- El lugar en que prestará sus servicios.

Como se ha señalado con anterioridad, en lo que se refiere a la materialización del Acto Administrativo de nombrar, en la correspondiente constancia de nombramiento se deben incluir los datos que al efecto señala el anterior numeral, sin embargo es conveniente resaltar que en el mismo documento se debe plasmar lo señalado por el Artículo 128 Constitucional; es decir, se debe incluir la obligación de prestar la protesta legal de guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanen.

Este deber, como obligación fundamental del Servidor Público, debe considerarse como un deber de lealtad a la Nación y un compromiso de carácter público y solemne que se debe rendir antes o bien en el momento de tomar posesión del empleo.

En relación a la regulación del nombramiento en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con-

sideramos prudente comentar ciertas deficiencias que provocan situaciones de anarquía y heterogeneidad de criterios en la relación laboral.

El citado ordenamiento jurídico, en su Artículo 4° divide a los trabajadores en: Base y Confianza.

El Artículo 5° de la misma Ley cita a los puestos que deben ser considerados de confianza, mientras que el Artículo 6° establece que todos aquellos puestos distintos a los enumerados en el Artículo 5° serán de base.

La fracción III del Artículo 15 alude al carácter del nombramiento que puede ser: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada.

Como se podrá observar, la incongruencia se presenta en que por un lado el artículo 4° divide a los trabajadores en Base y Confianza, mientras que el Artículo 15 fracción III cita el carácter de los nombramientos en cuatro tipos, sin determinar en dónde se ubican unos y otros.

Ante tal situación un tanto confusa de algunos artículos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se propone lo siguiente:

Que la fracción III del Artículo 15 establezca el carácter del nombramiento en: Base, confianza, interino y eventual.

Se considera que los citados nombramientos son los más adecuados para regular la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores, ya que existiría mayor congruencia y estabilidad en el empleo, lo que traería mejores resultados para la consecución de los objetivos nacionales, y además haría eficiente la administración de personal.

Podríamos conceptualizar a los nombramientos propuestos de la siguiente manera:

BASE

Es el documento que se expide para que un trabajador preste sus servicios en forma definitiva y adquiera la inamovilidad al cabo de 6 meses.

Los trabajadores de nuevo ingreso serán inamovibles al cumplir 6 meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente. La "base" implicará, además, cubrir una cuota determinada al Sindicato en función de la dependencia que se trate.

CONFIANZA

Será el nombramiento que se le otorgue al trabajador en base a las funciones o tareas que desempeñe en el puesto, que pueden ser de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización siempre y cuando tengan el carácter general.

INTERINO

El nombramiento de interino será aquel que se otorgue a un trabajador que esté laborando normalmente, y que pase a cubrir una plaza superior, y que ésta sea sujeta a dictamen es calafonario, o que se encuentre vacante por un tiempo determinado aun cuando se trate de puestos de confianza. El interinato implica una modificación en la situación laboral, concretamente en el aspecto económico.

EVENTUAL

El nombramiento que se les da con carácter de eventual a los trabajadores es cuando el Estado requiere sus servicios en forma temporal o por obra determinada.

Este tipo de nombramiento tendrá la característica de que se especificará el inicio y el término del mismo, por lo que necesariamente deberá establecerse la naturaleza del trabajo a desarrollar.

La anterior clasificación permitiría una mayor congruencia y vinculación por parte de los trabajadores hacia el Estado, además, como se citó anteriormente, facilitaría y haría más expedita la administración de personal provocando también un verdadero conocimiento de los trabajadores de su situación respecto al trabajo.

2.1.3. EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD--
EN LA RELACION DE TRABAJO.

Una de las partes que intervienen en la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores, la constituyen los titulares o secretarios de Estado dependientes del Ejecutivo Federal o bien los titulares o Directores Generales de las Instituciones o Empresas que tienen a su cargo funciones de Servicio Público.

También los presidentes de la gran comisión de la Cámara de Diputados y de la de Senadores, y el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, asumen el carácter de Patrón en la Relación de Trabajo, enmarcada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. (35)

Sin embargo, para el presente trabajo se tratará particularmente el Poder Ejecutivo Federal, que a través del Presidente de la República y sus secretarios como titulares de las Dependencias, intervienen en la relación de trabajo.

El Secretario de Estado, o titular en la Relación

35.- Cfr. Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, - Porrúa, s.a., México, 1971, Pág. 607.

Jurídica Laboral, de conformidad con la fracción II del Artículo 89 Constitucional, deberá ser nombrado por el Presidente de la República, debiendo previamente haber reunido los requisitos de carácter personal que al efecto señala el Artículo 91 de la propia Constitución Política.⁽³⁶⁾

El titular una vez nombrado pasará a formar parte del Poder Ejecutivo Federal en un plano de dependencia inmediata del Presidente de la República, por lo que, siendo un funcionario de carácter político tendrá a su cargo obligaciones, facultades y deberes señalados en la Constitución, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Reglamento Interior de la Secretaría donde sea responsable.

36.- Artículo 89, Fracción II.- Son facultades y atribuciones del Presidente de la República:..... Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal. remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución, o en las Leyes.

Artículo 91.- Para ser Secretario de Despacho se requiere-

Por lo anterior, los Titulares actúan como representantes del Estado y realizan en su nombre actos que son propios de aquél, es decir, su actuación resulta una realidad jurídica indispensable para que el Estado pueda producir efectos jurídicos en la relación de trabajo en estudio.

En este sentido Carlos García Oviedo y E. Martínez Useros, nos dicen:

"Poseer la cualidad de funcionario supone poder actuar por sí en nombre del Estado o de la Entidad Pública a que se represente, y es cualidad que ha de derivar naturalmente de una representación que se establece entre dos sujetos.

Esto es, de una verdadera relación jurídica en su auténtico sentido de relación de persona a persona condicionada por el Derecho."⁽³⁷⁾

ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

37.- García Oviedo, Carlos, y Enrique Martínez Useros, - Derecho Administrativo, - E.I.S.A. Novena Edición, España, 1968,

Es prudente hacer resaltar a guisa de comentario, que el Estado para su administración se divide en 3 Poderes, y sus titulares son los que responden del manejo y administración de los Servicios Públicos; con sus peculiares características deben ser considerados como los patrones de los empleados públicos, de tal suerte que de otra manera -- no sería explicable a qué título realizarían actos tales como decretar el cese de un trabajador por abandono de empleo, facultad que les concede la legislación laboral aplicable, o bien tener las obligaciones que al efecto alude el Artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En este sentido, al considerarse al Estado como Patrón, es prudente señalar de acuerdo a los cuerpos legales vigentes en materia de trabajo, qué se entienda por patrón; así vemos que en la Ley Federal del Trabajo, patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores; se observa asimismo que los directores, administradores o gerentes se consideran representantes del patrón y se obligan en sus relaciones con los trabajadores.

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no se contempla la acepción de patrón; sin embar

go en su Artículo 2° se indica que la Relación Jurídica de Trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio, por lo que a nuestro juicio, se deben suplir las lagunas de este ordenamiento con la legislación laboral común, haciendo extensiva la postura de los titulares como representantes del patrón, en este caso el Estado comot-
tal.

Una vez determinada la naturaleza jurídica del titular en la relación de trabajo, es conveniente señalar en relación al Artículo 2° anteriormente citado y que se transcribe a continuación, dos aspectos negativos que presenta el texto de este numeral.

Artículo 2°, para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.

En primer lugar, alude únicamente a la relación Jurídica establecida entre los Titulares de las dependencias e instituciones y los trabajadores de base a su servicio. --

dejando fuera, esto es, desprotegiendo a los trabajadores de confianza.

En segundo lugar, es el aspecto señalado por el -- Maestro Trueba Urbina en sus comentarios a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, consistente en un defecto en la redacción del Artículo, en donde se olvida que debe existir una distinción entre órgano Estatal y su titular, -- como bien explica el Maestro Gabino Fraga:

"Es necesario distinguir entre el Órgano y su Titular, pues mientras que el primero representa una unidad abstracta, una esfera de competencia, el titular representa una persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano y que tiene, además de la voluntad -- que, dentro de la esfera de competencia del órgano representa la del Estado, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales." (38)

En este mismo sentido, el Maestro Trueba Urbina -- atinadamente afirma:

"Es necesario advertir que el artículo que se co--

menta adolece de un defecto técnico en su redacción: los titulares de las dependencias tan solo son representantes del Organó Estatal, por lo que la relación se establece entre -- éste y el trabajador, de la misma manera que una empresa privada la relación es entre ésta y sus obreros y no entre éstos y el representante del patrón." (39)

Sin lugar a dudas, el espíritu y la mejor técnica-Jurídica contenida en los Estatutos de los Servidores Públicos de 1938 y 1941, entendían establecida la relación Jurídica de Trabajo entre los Trabajadores Federales y los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y el Gobierno del Distrito-Federal representados, éstos, por sus titulares respectivos.

39.- Lev Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, Op. Cit., Pág. 21.

2.1.4. EL SERVIDOR PUBLICO COMO PRESTADOR DE -
SERVICIOS.

Habiendo comentado en puntos anteriores lo relativo al ingreso para el desempeño de las funciones y actividades de carácter público y haber tocado una de las partes -- que intervienen en la relación laboral, conviene ahora analizar la parte medular en la misma.

Los Trabajadores al Servicio del Estado constituyen uno de los grupos sociales que deben ser estudiados tratando de precisar su relación e influencia en la misma sociedad y su importancia dentro de los otros grupos de trabajadores que participan en el desarrollo del País.

Este sector de trabajadores merece también ser -- analizado, tratando de aportar algo positivo a los problemas que se les presentan y que les son inherentes a su situación de trabajadores, porque de nada serviría que nos pusieramos a realizar dicho análisis en sentido peyorativo, -- señalando únicamente los aspectos negativos y vicios que todo trabajador es susceptible de tener y menos aún si se toma en consideración que muchos de ellos no les son imputables sino que son consecuencia del medio ambiente en que se desenvuelven o laboran.

La burocracia en México, como en todas partes, es la que se encuentra formada por los trabajadores al servicio del Estado, y constituyen el elemento humano del que se sirve el mismo, para ejercer su actividad en la Administración de Servicios Públicos, como son la seguridad de la Sociedad, la Educación, la Salubridad, etc., servicios que van dirigidos para el beneficio de la colectividad.

Respecto a la burocracia, es conveniente anotar que el término ha venido siendo utilizado en un sentido -- ofensivo y tendencioso, ya que se trata de relacionar a la burocracia con lo más negativo de la Administración Pública, así como también a lo caracterizado por las exigencias de detalles absurdos, al trabajo rutinario y de tramitación lenta y superficial; sin embargo, en nuestros días casi no puede hablarse de ella, sino se alude a la política y a la economía.

A continuación, se citan tres conceptos de distintos autores relativos a la burocracia:

MENDIETA Y NUÑEZ.

"La burocracia debería ser la más genuina expresión de las bondades sociales; pero aparece hoy como un mal necesario. Con el abuso de su fuerza llegará a ser un mal intolerable,

y entonces ha de romperse el equilibrio social en alguna tremenda crisis saludable, porque ella enseñará a nuestro país como en todas las crisis, en medio del dolor y la miseria, - el camino del bien." (40)

SERRA ROJAS.

"Es una expresión peyorativa, con la cual indicamos al grupo de personas que sirven al Estado en forma permanente y presupuestal, y a la Sociedad para los fines de ésta.

En su consideración negativa, su predominio es ingrato, ocasiona grandes gastos a los ciudadanos y crea un -- conflicto grave a la sociedad con el papeleo y demás trabas." (41)

TRUEBA URBINA.

"Cuán distinta ha sido la evolución a que se refiere la conclusión del Jurista Mendieta y Núñez, pues tanto la burocracia, como los asalariados no constituyen ningún problema, -- son dos rebaños obedientes, pastoreados por intermediarios - entre la masa y el Gobierno, empleados sui géneris de éste." (42)

40.- Mendieta y Núñez, Lucio,- Ensayo Sociológico sobre la Burocracia, Porrúa, s.a., México 1970,- Pág. 269.

41.- Serra Rojas, Andrés,- Ob. Cit. Pág. 355.

42.- Trueba Urbina, Alberto,- Ob. Cit. Pág. 597.

En la actualidad no podemos considerar a la burocracia como una institución corrompida o como un defecto del Estado, sino que existe en razón de que es una necesidad del mismo como sistema para llevar a cabo los fines que se ha propuesto la administración del Estado.

Si se critica a la burocracia como mala, como buena o como una carga para el Estado, se puede contestar que no es ni mala ni buena, pero si es necesaria e imprescindible en las actividades del Estado, es simplemente un sistema de Administración.

Para realizar los propósitos inherentes a su función, la Administración Pública requiere en su organización al elemento humano constituido por personas físicas, ya sea en calidad de funcionarios o como empleados que desempeñen tanto actividades intelectuales como físicas, o que puedan ser en ambos aspectos dada la actividad diversa y compleja del Estado, mediante la correspondiente remuneración.

Por lo anterior, el trabajador al Servicio del Estado, constituye la base y la columna vertebral en la estructura del Estado, ya que para la atención de la gran diversidad de Servicios Públicos, se requiere de la presencia física del trabajador como un elemento de particular importan-

cia, sea cual sea la denominación que tenga dentro de la función pública.

Respecto a la función pública, el Maestro Serra Rojas nos dice que ésta se forma "con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y los Servidores del mismo."⁽⁴³⁾

Una vez expuestos nuestros puntos de vista respecto a los trabajadores al Servicio del Estado y de la importancia que tienen en las funciones del mismo, es conveniente analizar el concepto de trabajador que nos señala la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Artículo 3°

Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en su Artículo 2° dispone:

43.- Serra Rojas, Andres,- Ob. Cit. Pág. 353.

Para los efectos de ésta Ley se entiende:

I.- Por trabajador a toda persona que preste sus servicios a las entidades y organismos mencionados, mediante designación legal, en virtud de nombramiento siempre -- que sus cargos, sueldos o salarios estén consignados en los presupuestos respectivos, o por estar incluidos en las listas de raya de los trabajadores temporales conforme a los tabuladores vigentes. No se considerarán como trabajadores a las personas que presten sus servicios a las entidades y organismos publicos mediante contrato sujeto a la legislación común y a las que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios;...

Como se podrá observar en ninguna de las Leyes - antes citadas, se da un concepto especial o particular del empleado público, sino que se tomó al trabajador como género, como consideramos al trabajador en general y no como - una especie.

Se destaca la prestación del servicio a los organismos públicos mediante el nombramiento correspondiente y que los sueldos estén consignados en los presupuestos; el nombramiento no es esencial como se citó con anterioridad, ya que en algunos casos se puede prescindir de él, como es en el -

caso de los trabajadores incluidos en las listas de raya.

Anteriormente la denominación para aludir a los-- trabajadores al Servicio del Estado era muy diversa, ya que en ocasiones se utilizaba el mismo término con diferente -- connotación y otras veces se utilizaban diferentes términos para expresar el mismo concepto.

A partir de 1983 la Constitución Política, unificó la terminología de altos funcionarios, funcionarios y em pleados, por la de servidores públicos. tratando de identi- ficar el espíritu de servicio que debe prevalecer en todos los trabajadores al Servicio del Estado y que por ende- tienen o realizan funciones o actividades de carácter pú- blico.

El Artículo 108 Constitucional, engloba a los an- teriormente citados prestadores de servicio en Servidores - Públicos, como sigue:

... Se reputarán como Servido--
res Públicos a los representantes de Elección Popular, a -
los miembros de Los Poderes Judicial Federal, y Judicial --
del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, -
en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o
comisión de cualquier naturaleza en la Administración Públi

ca Federal o en el Distrito Federal...

Sin embargo, es conveniente aclarar que las características del funcionario público, como todavía se les -- identifica, difieren del empleado en general, ya que la responsabilidad y atributos que cada uno tienen de acuerdo con sus respectivos cargos, marcan la pauta diferenciadora entre unos y otros.

Al funcionario bien podría identificársele como representante del Estado, porque forma parte de él, mientras que el empleado es el ejecutor de los programas, pero no es representante del Estado.

Dentro de la función pública, entendida ésta como el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores, encontramos una serie de clasificaciones por puesto del personal que presta sus servicios al Estado.

El Artículo 4° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, expresa:

Los Trabajadores se dividen en dos grupos: de Confianza y de Base.

De la anterior división, el Artículo 5° del mismo ordenamiento jurídico hace una enumeración extensa de los trabajadores que tienen puestos de confianza, incluyendo en sus fracciones a los tres Poderes y demás dependencias oficiales, y que por disposición expresa del Artículo 8° de la misma Ley, quedan excluidos de su régimen, - de donde surge la necesidad de expedir un Reglamento que los proteja en el ejercicio de sus funciones.

Por lo que se refiere a los Trabajadores de base, el Artículo 6° textualmente dice:

Artículo 6°. Son trabajadores de base:

Los no incluidos en la enumeración anterior y - que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso - no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.

En realidad, la clasificación de los trabajadores al Servicio del Estado necesariamente requiere de un criterio uniforme en nuestra legislación para hacer en -- forma definitiva una distinción, entre trabajadores de base y confianza, y darles la seguridad jurídica acorde con su situación de trabajador.

Tratando de salvar lo anterior, la Ley Federal - de los Trabajadores al Servicio del Estado, fue reformada - en su Artículo 20, quedando actualmente en los siguientes - términos:

"Artículo 20. Los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se clasifi - carán conforme a lo señalado por el Catálogo General de - Puestos del Gobierno Federal. Los Trabajadores de las En - tidades sometidas al Régimen de esta Ley se clasificarán - conforme a sus propios catálogos que establezcan dentro de su Régimen Interno.

En la formulación, aplicación y actualización - de los catálogos de puestos, participarán conjuntamente - los titulares o sus representantes de las dependencias y - de los sindicatos respectivos." (44)

44.- Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federa - ción, de fecha 21 de febrero de 1983.- Reformas a Los Ar - tículos, 5°. 8°. 20 y 32.

El Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, (45) aclarando que dicho catálogo es un instrumento de carácter administrativo presupuestal y no jurídico, sustituyo al Catálogo de Empleos de la Federación modificando sustancialmente el sistema conceptual, es decir, -- ahora se maneja el vocablo Puesto en lugar de categoría.

Sin lugar a duda, el citado instrumento representa las bases para constituir las estructuras de organización de futuras dependencias del Ejecutivo, además de -- que orienta el establecimiento de Políticas para la implantación del Servicio Civil de Carrera en México.

45.- Catálogo General de Puestos, Subsecretaría de Presupuesto, Presentación y Objetivos, 1982. La Secretaría de Programación y Presupuesto, a partir de 1980 en la entonces Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal que fue substituida por la actual Dirección General del Servicio Civil, ha venido instrumentando diversos programas de carácter administrativo-presupuestal tendientes al establecimiento del Servicio Civil de -

Resultaría extenso el estudio y análisis de este sistema, incluso podría ser tema de otro trabajo de Tesis- sin embargo, el papel del Servidor Público como soporte de principios políticos sociales, cobra singular importancia- ya que sobre él recae la responsabilidad de ejecución de las actividades que demandan los planes y programas esta- blecidos por el Estado; de ahí la exigencia de que exista-

Carrera en México.

El Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal pretende: Proporcionar descripciones perfectamente definidas, claras y conscientes de la estructura de organización de la Administración Pública Federal.

Proporcionar de manera congruente la definición y análisis detallados de los factores determinantes de ca da puesto y de los valores relativos asignados.

Así mismo el Catálogo pretende proporcionar una base sólida, sistematizada y clara para la determinación- de los niveles de sueldo que correspondan a cada puesto.

También pretende proporcionar una estructura de

una clasificación de carácter jurídico laboral sin dejar de considerar el juicio consciente, la acción honesta, - la capacidad creativa y la atinada aplicación del acervo de experiencias que, aunadas a las funciones que desempeñan los servidores públicos, cifran la realidad de los justos propósitos a los que aspira el país.

puestos funcional e intercomunicada y adecuada a la evolución del Sector Público, y

Por último asegurar mecanismos de calificación - que garanticen una justa evaluación del desempeño por parte del Servidor Público.

CAPITULO 3 ABANDONO DE EMPLEO

3.1. ABANDONO DE EMPLEO CONFORME AL-
APARTADO A) DEL ARTICULO 123-
CONSTITUCIONAL.

3.1.1. EL ABANDONO DE EMPLEO EN LA LEY
FEDERAL DEL TRABAJO.

3.1.2. EFECTOS DEL ABANDONO DE EMPLEO.

3.2. ABANDONO DE EMPLEO CONFORME AL
APARTADO B) DEL ARTICULO 123-
CONSTITUCIONAL.

3.2.1. EL ABANDONO DE EMPLEO EN LA --
LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADO-
RES AL SERVICIO DEL ESTADO.

3.2.2. EL ABANDONO DE EMPLEO COMO CAU-
SAL DE TERMINACION DE LOS EFEC-
TOS DEL NOMBRAMIENTO.

3.2.3. ELEMENTOS QUE CONFIGURAN EL ABAN-
DONO DE EMPLEO COMO CAUSAL DE -
TERMINACION DE LOS EFECTOS DEL-
NOMBRAMIENTO.

3.1. ABANDONO DE EMPLEO CONFORME AL APARTADO

A) DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

3.1.1. EL ABANDONO DE EMPLEO EN LA LEY FEDERAL -
DEL TRABAJO.

La figura del Abandono de Empleo como tal, no se encuentra prevista en la Ley Federal del Trabajo; sin embargo, las locuciones Abandono de Empleo y Abandono de Trabajo resultan equiparables, ya que ambas se traducen en el hecho en virtud del cual el trabajador decide dejar de prestar en forma definitiva los servicios que tenía contratados, es decir, implican la resolución de dejar la empresa o establecimiento donde se prestan y tienen contratados los servicios de un trabajador.⁽⁴⁶⁾

Válidamente podríamos decir que el Abandono de Empleo o Trabajo constituyen una causal de despido por justa causa, que implica la rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad para el patrón.

En la práctica, el hablar del Abandono de Empleo es hacer referencia a diversas polémicas que por su falta de precisión y claridad han provocado, ya que en ocasiones se le ha dado una connotación distinta a la que le -

46.-Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I, U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, s.a., México, 1985, Pág.19.

corresponde, es decir, se confunde la causal con la falta de asistencia, lo cual constituye un error.

El maestro Nestor de Buen, en relación al Abandono de Empleo, cita a la Ejecutoria que en forma clara y precisa señala las condiciones que deben presentarse para que se constituya tal figura:

"El abandono de empleo puede consistir en que el trabajador desatienda por lapso más o menos prolongado sus funciones, es decir, que se abstenga de ejercitarlas o de realizar los actos que la constituyen, bien en la ausencia momentánea, o por un breve periodo, si en este caso y en virtud de la naturaleza de tales funciones, se causa un perjuicio al patrón o a terceros; en la inteligencia de que en el segundo caso debe probarse la existencia del perjuicio concreto que se ocasiona, 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 lo que se paga al empleado una retribución. (Amparo Directo 9580/67, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 8 de julio de 1968)."

Como se podrá observar, en el Abandono de Empleo, en base a la tesis anterior, deben conjugarse la conducta del trabajador y la causa y efectos que éstas producen, por lo que, con el abandono se expresa la intención del trabajador de no volver definitivamente a prestar sus servicios, o en su defecto, el deseo de no trabajar, que puede manifestarse de dos maneras, a saber:

- 1.- Absteniéndose de ejercer los actos que constituyen sus actividades o funciones, o
- 2.- Ausentándose del lugar de trabajo por un período breve.

Sin embargo para la configuración de los dos supuestos antes citados, será menester que se cause un perjuicio que puede ser genérico o específico.

En el primer caso, con el abandono se causará un perjuicio genérico, en virtud de que no obstante estar presente el trabajador, éste no desarrolle su trabajo.

En el segundo habrá perjuicio específico, si con la conducta se afecta directamente al patrón o a un tercero.
(48)

En este último caso, es conveniente hacer un -- razonamiento respecto a la conducta del trabajador, tratando de analizar ante los fríos conceptos de la Ley, los elementos humanos que se conjugan para incurrir en una responsabilidad que traerá como consecuencia la rescisión de la relación de trabajo.

El actuar del trabajador provocando alguno de los perjuicios antes citados, podrían ser enmarcados por la causal de rescisión referida al hecho de que el trabajador incurra, durante sus labores, en faltas de probidad u honradez.

De la probidad, el Maestro Euquerio Guerrero dice: "La probidad debe entenderse como la rectitud, la honrabilidad de bien, la decencia en el obrar, la lealtad, de tal modo que una falta de probidad no implica necesariamente -- (49) la comisión de un delito contra la propiedad del Patrón."

En efecto, la falta de probidad cometida por un trabajador no necesariamente puede constituir un delito, -

sin embargo no por ello deja de ser causa de despido.

El trabajador que con sus actos o acciones, dentro del trabajo, pero en relación con terceros, desprestigia a la empresa a la que presta sus servicios, es un individuo falto de probidad.

Lo mismo sucede con el trabajador que cobra el salario por realizar un trabajo determinado, y en lugar de hacerlo se dedica a actividades diferentes para su provecho personal o de terceros, estaremos frente a un individuo -- falto de probidad.

Como se podrá observar, la probidad significa --
lealtad, ya que el hombre que es desleal no es probo. (50)

Sin embargo, dada la ambigüedad del Abandono de Empleo, la Ley no previó todos y cada uno de los actos -- que el trabajador pudiere realizar en una negociación, pero deja abierta la puerta para que por medio de la fracción XV del Artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, a través de la analogía, se analicen los actos de aquellos que oca-

sionen graves trastornos, tan serios que fueron objeto de consideración específica, en las demás fracciones del citado artículo.

No obstante lo anterior, en nuestro particular concepto, el abandono de empleo lo identificamos con la fracción II del Artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, en virtud de que la falta de probidad traducida en la abstención de ejercicio de las funciones o actividades, o bien la ausencia del trabajador aun cuando sea por un breve período, entrañan un perjuicio directo al establecimiento y al patrón, por lo que se constituye la causal de abandono de empleo sin responsabilidad para el patrón.

3.1.2. EFFECTOS DEL ABANDONO DE EMPLEO.

Los efectos que se producen por el abandono de empleo, pueden ser clasificados de la siguiente manera:

En cuanto a la actitud del trabajador, puede ser de dos formas.

I.- El trabajador comunica previamente al patrón su decisión de no continuar prestando sus servicios. En éste caso no se deriva ningún efecto extraordinario que no sea el de las consecuencias propias del desarrollo normal de la relación laboral.

II.- En este caso, el trabajador no comunica al patrón su decisión e incumple con la obligación de prestar sus servicios; si con esta actitud el trabajador provoca que se generen daños y perjuicios, los efectos que produce el abandono de empleo será el de hacer exigible al trabajador el resarcimiento de los daños ocasionados, aunque hay que aclarar que casi nunca se ejercita la acción resarcitoria.

Sin embargo, el efecto principal que se provoca con el Abandono de Empleo es el de la rescisión de la rela

ción laboral, la cual en este caso, constituye un remedio contra una violación grave que provoca perjuicios por el dejar de actuar o cumplir con las obligaciones a cargo del trabajador.

Aunque importante e interesante, sería largo el estudio analítico de la figura del despido; sin embargo, -- consideramos prudente manifestar nuestra preocupación -- por el desempleo que día con día constituye uno de los problemas sociales más difíciles de resolver, la generación -- de empleos definitivamente no va acorde con el desarrollo -- social en el país, por lo que, aquellos que actualmente -- cuentan con un empleo, aún cuando no lo consideren apro -- piado a sus aspiraciones, necesariamente deben tener con -- ciencia del beneficio que representa el devengar un sala -- rio que permite acercarse a los mínimos satisfactores que todo ser humano necesita.

Por lo anterior, debe evitarse en la medida de -- lo posible, la provocación del despido, esto desde luego -- conjugando la fórmula de cumplir con las obligaciones inhe -- rentes a la relación laboral que sumadas al deber de producir resultados positivos y al deber de actuar con honradez y respeto, serán igual a estabilidad en el empleo.

3.2. ABANDONO DE EMPLEO CONFORME AL APARTADO
B) DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

3.2.1. EL ABANDONO DE EMPLEO EN LA LEY FEDERAL
DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTA-
DO.

Aun cuando pudiera considerarse reiterativo, es oportuno señalar la identificación que debe presentarse en todo trabajo que verse sobre el Derecho con la norma Constitucional, ya que con esta identificación se justifica su base y naturaleza jurídica correspondiente.

Con anterioridad al año de 1960, las relaciones entre el Estado y sus servidores tan sólo encontraban apoyo Constitucional en la referencia que al respecto preceptuaba la Ley Reglamentaria del Artículo 123 al consignar - "Las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servido--res se regirán por las disposiciones que al efecto se ex--pidan," lo anterior dió origen a la emisión de diversas --disposiciones relativas sobre el particular.

Por esto último los trabajadores al Servicio --del Estado lucharon para que sus derechos se elevaran hasta el máximo ordenamiento jurídico, motivo por el cual el Artículo 123 Constitucional fue adicionado con el Apartado

B), mismo que en forma enunciativa reconoció a los Trabajadores al Servicio del Estado el carácter como tal.

En 1963 aparece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que reglamenta al Apartado B) del Artículo 123 Constitucional y vino a constituir el clímax de legislación respecto de las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, ya que plasmó un cúmulo de disposiciones que siguiendo un camino ascendente, -- trajo como consecuencia una serie de normas que favorecieron al trabajador al servicio del Estado, además de que dichas normas se hicieron extensivas a los trabajadores de -- diversas instituciones y organismos descentralizados.

Abordando el estudio materia del tema que nos -- ocupa, es menester destacar la problemática acerca de lo -- que la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado denomina ABANDONO DE EMPLEO, ya que en su contexto se abstiene de definir tal figura y por otro lado tampoco alu -- de tanto el contenido ni su aplicación práctica y en su ca -- so las diferenciaciones sustanciales con otras figuras que -- den origen a la terminación de la relación laboral entre -- los organismos y dependencias del Estado y sus Trabajado-- res.

Lo anterior trae como consecuencia, que en di--

versos casos existá desorientación, aun entre los criterios, resoluciones y ejecutorias, tanto en lo que hace a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuanto a lo que se refiere al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que no han podido definir cuales son los elementos sustanciales y necesarios para que en su caso, quede debidamente configurada la causal de abandono de empleo que traiga como consecuencia la ruptura de la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores, sin responsabilidad para el titular de la dependencia que se trate.

Se estatuye en el Artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que ningún trabajador podrá ser cesado si no es por justa causa y es prudente para efectos de este trabajo la transcripción de dicho numeral a efecto de analizar las causas que justifican el cese del trabajador.

"Artículo 46, Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

I. Por renuncia, por abandono de empleo o por-

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

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

III.- Por muerte del Trabajador;

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

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

a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros,

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

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

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

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

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

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

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

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

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

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

Por cualquiera de las causas a que se refiere - esta fracción, el Titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente, pero si éste no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e), y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del Nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal - hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia e im-

procedencia de la terminación de los efectos del Nombra--
miento. Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por -
terminados los efectos del Nombramiento, sin responsabili-
dad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pa-
go de salarios caídos."

El resultado del análisis del antes citado Artí-
culo 46, lo podemos resumir de la siguiente manera:

Por renuncia, concepto que no merece comentario
alguno ya que su contenido no deja lugar a dudas; por ABAN-
DONO DE EMPLEO, causal que en nuestro concepto es de conte-
nido ambiguo pues no se establece el criterio, y más aún, no
se ha establecido por nuestro máximo órgano jurisdiccional,
situación que se ve confirmada por el contenido de la frag-
ción V del mismo numeral en su inciso b), que condiciona -
el cese de los efectos del nombramiento a la resolución del
Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en el caso -
de que el trabajador faltare más de tres días en forma in-
justificada a sus labores.

Se consagra dentro del contenido de la fracción
I del numeral en cita, el hecho del abandono o repetida --
falta injustificada a las labores técnicas o al funciona--
miento de maquinaria o equipo o a la atención de personas

de tal forma que se cause perjuicio a los bienes o se ponga en peligro la salud o la vida de las personas; esta tan amplia exposición aunada al hecho de que no será la Ley, sino un documento emitido unilateralmente, como lo son las Condiciones Generales de Trabajo en las dependencias, hace que la causal tenga un ámbito plurivalente, y válidamente pueda considerarse como un arma de tipo político administrativo del que se valen los Titulares de las dependencias para cesar los efectos del nombramiento de un trabajador al Servicio del Estado.

La Fracción II se ocupa del caso de la conclusión o llegada del término fijado así como la terminación de la obra contratada en la designación, lo que no deja salvedades a tratar o comentar.

La Fracción III señala un fenómeno natural como lo es la muerte del trabajador;

La Fracción IV nos señala el caso de la incapacidad física o mental pero permanente del Trabajador para desempeñar su trabajo.

Es la Fracción V la que se ocupa del cese de los efectos del nombramiento, a juicio del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y con el sólo ánimo de llamar nuestra atención en el objeto de este análisis y de -

acuerdo con lo expresado en párrafos anteriores, el inciso b) es el que señala el término de más de tres días en que el trabajador no se presente al desarrollo de sus actividades, sin que medie una causa justificada.

Ahora bien, dada la complejidad del Abandono de Empleo, conviene a continuación establecer una clara diferenciación con el abandono de labores, ya que en el primer supuesto generalmente se encuentra implícita una manifestación de voluntad para dar por concluida la relación laboral y se acumula la cantidad de faltas de asistencia sin justificación que configuran la causal de rescisión; en el segundo simplemente se desatienden, descuidan o disminuyen en calidad, cantidad e intensidad o se detienen las actividades ya iniciadas.

En este último caso, aunque el Titular puede dar por terminados los efectos del nombramiento, fundando su decisión en una falta de probidad u honradez, puede también en su caso, descontar del salario sólo la parte proporcional al tiempo no laborado en la jornada respectiva.
(51)

3.2.2. EL ABANDONO DE EMPLEO COMO CAUSAL DE -
TERMINACION DE LOS EFECTOS DEL NOMBRA-
MIENTO.

En el desarrollo del presente trabajo, se ha afirmado que la causal de abandono de empleo, se encuentra contemplada por el dispositivo legal a que se refiere el Artículo 46 Fracción I y la actualización de la misma por faltas de asistencia en la Fracción V en su inciso b) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Sin embargo, como situación fundamental, debemos establecer desde ahora, que el abandono de empleo --- constituye la única causal de rescisión que por una conducta imputable directamente al trabajador provoca la terminación de los efectos del nombramiento.

En este sentido, aun cuando el término de rescisión no pudiere ser el más adecuado en cuanto a la conclusión de la relación laboral, lo establecemos a manera de diferenciación ya que las causas por las cuales el trabajador podrá ser cesado sin responsabilidad para el titular contempladas en la propia fracción I, como lo es la renuncia y las subsecuentes consignadas en las fracciones II, III, y IV representan causales que por su propia natu

raleza implican la terminación automática de los efectos - del nombramiento, es decir, son causales de mero trámite.

Interesante resulta el análisis de lo relatado - por la fracción I, en virtud de que de su texto podría con - siderarse como no necesaria la resolución del Tribunal Fe - deral de Conciliación y Arbitraje para dar por terminados - los efectos del nombramiento; sin embargo, aplicando la her - menéutica jurídica encontraremos que existe una clara co - rrelatividad con varios de los incisos que integran la -- fracción V del propio Artículo 46 de la Ley en cita, por - lo que aun en el abandono de empleo debe sujetarse neces - riamente a la resolución del Tribunal Federal de Concilia - ción y Arbitraje.

En efecto, de la redacción de la fracción I del Artículo 46, salvo lo referente a la renuncia, se infiere - que se trata de aspectos plurivalentes ya que incluso --- los remite a los reglamentos de trabajo de la dependencia - respectiva; sin embargo, es bien claro que la configuración del abandono de empleo se presentará cuando el trabajador - incurra en faltas de probidad u honradez, o bien cuando -- falte por más de tres días consecutivos; o cuando comprome - ta con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del lugar donde presta sus servicios, aspectos que se con -

templan de manera específica en la citada fracción V del mismo numeral.

Por lo anterior resulta evidente, que al someter a la jurisdicción del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento por abandono de empleo, debe procederse al levantamiento del Acta Administrativa contemplada en el Artículo 46 bis, de la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El citado Artículo textualmente señala lo siguiente:

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

Si a juicio del Titular procede demandar ante -

el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán como instrumentos base de la acción, el acta administrativa y los documentos que, al formular ésta, se hayan agregado a la misma."

El levantamiento del acta administrativa, por parte del jefe de la oficina correspondiente y a juicio del titular de la dependencia a la que corresponda la misma, podría constituir propiamente el inicio del juicio laboral.

Sin embargo, aun cuando aparentemente se encuentra delineado el procedimiento a seguir para el levantamiento de las actas administrativas, es menester comentar, que en muchos casos en el momento del levantamiento del acta no se encuentre presente el trabajador, bien por no quererlo hacer o porque no se le citó oportunamente; en este último caso la Ley resulta imprecisa, por lo que sería conveniente se adicionara de tal forma que se estableciera la obligación por parte del jefe de la oficina respectiva para citar personalmente o por correo certificado al trabajador y al representante sindical, a efecto de que se encuentren en la posibilidad, en su caso, de preparar su defensa e incluso de presentar a sus testigos

de descargo a que alude el párrafo primero del numeral en comento.

Más adelante, presentaremos nuestro punto de vista, acerca de los elementos que configuran el abandono de empleo, como causa para extinguir los derechos y obligaciones derivadas de un nombramiento; por lo pronto cabe señalar, que como se citó con anterioridad, el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se encuentra condicionado a los "Reglamentos de Trabajo" de cada dependencia, entendidos éstos, como las Condiciones Generales de Trabajo previstas en el Artículo 87 de la misma Ley y que constituyen las disposiciones jurídicas de carácter general y de aplicación específica -- que regulan las condiciones a través de las cuales se presta el servicio.

Del texto del Artículo 87 antes citado, se infiere que las Condiciones Generales de Trabajo se fijan unilateralmente a título imperativo categórico, tomando únicamente en cuenta la opinión del Sindicato, aspecto que no representa una participación determinante en el establecimiento de las Condiciones, ya que en muchos casos, o bien no se consideran las apreciaciones de los representantes sindicales, o en otros se evidencian verdaderos --

Contratos Colectivos de Trabajo disfrazados de Condiciones Generales de Trabajo.

Es prudente consignar asimismo, que en el Artículo 89 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, aun cuando concede acción a los Sindicatos - para objetar ante el Tribunal Federal de Conciliación y - Arbitraje, las Condiciones Generales de Trabajo que les afecten, no señala el procedimiento, sanción o efecto alguno para reformar su contenido.

Las Condiciones Generales de Trabajo regulan, como lo señalamos con anterioridad, de una manera casuística las circunstancias que deben comprenderse en el caso de cada dependencia para la configuración de la causal de Abandono de Empleo.

Así vemos que en la Secretaría de Programación y Presupuesto, en sus Condiciones Generales de Trabajo vigentes a la fecha, en su Capítulo Tercero, denominado -

(52)

52.- Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, vigentes a partir del 10. - de Noviembre de 1984.

de la Suspensión y Terminación de los Efectos del Nombramiento, al referirse al Abandono de Empleo en su Artículo 17 hace una alusión textual de lo contemplado por el Artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con las salvedades de que se refiere a que - "Los nombramientos dejarán de surtir efectos sin responsabilidad para la Secretaría (sic) ...", y que el abandono de empleo se considerará consumado cuando el trabajador no asista a sus labores seis días hábiles consecutivamente, sin aviso ni causa justificada.

También considera consumado el abandono de empleo, desde el primer día de inasistencia, cuando un trabajador tiene a su cargo el manejo de fondos, valores o bienes y la falta haya sido por causa de un delito contra los intereses que tenía encomendados.

El Artículo 18 de las citadas Condiciones Generales de Trabajo, señala lo referente a que cuando un trabajador incurra en alguna de las causales de cese conforme a la Ley y a las propias Condiciones, se procederá a levantar acta administrativa, con el protocolo señalado por la Ley.

Resultan evidentes y contradictorias las disposiciones que se señalan en las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Programación y Presupuesto en --- cuanto al Abandono de Empleo se refiere, ya que en su Artículo 17, fracción V inciso b), al igual que la propia Ley, señalan el término de más de tres días hábiles consecutivos de inasistencia a sus labores sin causa justificada.

Luego, en el penúltimo párrafo del mismo numeral se señala lo referente a la consumación del abandono de empleo, cuando el trabajador no asista a sus labores seis -- días hábiles consecutivamente.

En ambos casos, según el Artículo 18 se procederá a levantar Acta Administrativa.

Aquí se presenta el factor tiempo como determinante para el levantamiento del Acta Administrativa, que según las Condiciones Generales de Trabajo podría ser el cuarto - día o el sexto o séptimo, según el caso.

Sería conveniente, según nuestro punto de vista, -- que el término para la consumación del Abandono de Empleo por faltas de asistencia sin causa justificada, fuera el de cuatro días a efecto de no rebasar los límites de --

la Ley y se presentará una perfecta vinculación con los -- términos manejados por el ordenamiento jurídico, desde luego superior jerárquicamente a las Condiciones Generales de Trabajo.

Es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) nuestra siguiente fuente respecto de las Condiciones Generales de Trabajo, (53) y así vemos que en su Capítulo V al referirse a la terminación de los efectos del nombramiento, en su Artículo 27 dispone que:

"El Abandono de Empleo se configura en los siguientes casos:

I.- Por faltar más de cuatro días consecutivos en sus labores sin causa justificada, para estos efectos los días de descanso normal del trabajador y los establecidos en el Artículo 64 de este ordenamiento no serán tomados en cuenta.

53.- Proyecto de Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. I.S.S.S.T.E. México, 1986.

II.- Por acumular 6 faltas, sin aviso ni causa justificada, en 30 días hábiles; y,

III.- En el caso de trabajadores que realizan labores técnicas, además, cuando abandonen injustificadamente, aunque sea en forma momentánea, un servicio a su cargo y con ello, previa comprobación, ponga en peligro la salud o la vida de las personas o la maquinaria o equipo del Instituto, o causen la suspensión o la deficiencia de un servicio.

Se entiende por labores técnicas, las desempeñadas por los trabajadores que tienen un título profesional o subprofesional y que realizan funciones inherentes al ejercicio de su profesión o por aquellos que son peritos en una ciencia, arte, oficio o industria, que se les tiene encomendado o que se encuentran dedicados a una actividad que requiera especialización para su desempeño y que no pueda ser llevada a cabo por un trabajador que no tenga los conocimientos, la habilidad o la experiencia en esos campos .

En las Actas Administrativas que al efecto se levanten, se dará intervención invariablemente, al trabajador afectado y a un representante del Sindicato, previa ci

ta, por escrito, que deberá constar como anexo en el acta correspondiente."

Como se podrá observar, también en éstas condiciones se rebasa el término que maneja la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado para los efectos del Abandono de Empleo, ya que la fracción I del Artículo antes transcrito amplía el lapso a más de cuatro días consecutivos, para su configuración.

Asimismo, la fracción II dispone que se configura el abandono de empleo, cuando un trabajador acumule sin permiso ni causa justificada seis faltas, no importando que las mismas sean en forma discontinua, siempre y cuando, éstas se presenten dentro de un lapso de treinta días hábiles.

También en estas Condiciones Generales de Trabajo se consideró que el abandono de labores configura el Abandono de Empleo, apreciación que en nuestra particular opinión es acertada, en razón de las características del propio Instituto, ya que por la atención médica que se presta a los derechohabientes se encuentra bajo su cuidado la vida humana.

En el numeral 28, atinadamente las Condiciones estipulan las características que se deben concatenar para configurar el Abandono de Empleo en los casos de jornadas especiales, para las cuales se computarán con la proporcionalidad según el tipo de jornada, ya que se cuenta con personal que presta sus servicios en Unidades Hospitalarias - y tienen que cubrir turnos de 12 horas de trabajo por -- 36 de reposo.

Por último cabe resaltar la previsión en cuanto a las Actas Administrativas se refiere, de la cita que por escrito se debe hacer al trabajador y al representante sindical, y que se deberán anexar en el Acta correspondiente.

3.2.3. ELEMENTOS QUE CONFIGURAN EL ABANDONO DE EMPLEO COMO CAUSAL DE TERMINACION DE -- LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO.

Una vez expuestos en los subcapítulos anteriores diversos aspectos prácticos que confirman el abandono de empleo, conviene a continuación enunciar los elementos teóricos que provocan la terminación de los efectos -- del nombramiento, de tal suerte que del elemento primario que será el abandono de empleo, podemos desprender dos -- elementos secundarios que son:

- a) El Abandono de empleo liso y llano.
- b) El Abandono como producto de falta de asistencia.

En base a estos elementos, podríamos decir que el Abandono de Empleo es la comisión u omisión de un acto imputable al trabajador, cuyos efectos repercutirán en su contra y provocarán el cese de los efectos de su nombramiento.

Con la finalidad de describir la causal de abandono de empleo, como causa para extinguir los derechos y obligaciones derivadas de un nombramiento, se debe hacer

una sutil distinción de las dos causales para el efecto, y que son:

1° Causal de Rescisión.

2° Causal de Terminación.

De su propia denominación, se infiere que tanto por sus orígenes, causas y consecuencias son de diferente naturaleza; en tal virtud trataremos de encontrar sus diferencias y conceptos.

En relación a la rescisión, el Maestro Mario de la Cueva dice que:

RESCISION.- Es la facultad legal de un sujeto de una relación jurídica para exigir su conclusión cuando el otro sujeto de la misma incurre en violaciones o incumplimiento de sus obligaciones.

De la anterior definición podemos obtener los siguientes elementos:

- a) Acción y Omisión por parte de los sujetos en una relación.
- b) Acción u Omisión de Naturaleza grave.

TERMINACION. - Es el resultado de la realización de un hecho, aun contra la voluntad de las partes en la relación, que hace imposible el cumplimiento de la misma.

De los anteriores conceptos podemos observar que existen diferenciaciones notables, ya que la rescisión presupone la realización o no de una conducta culposa, en tanto que en la terminación se desprende del acontecer aún -- contrario a la voluntad de los interesados, verbigracia, - la muerte del trabajador, situación en modo alguno que se pueda consentir.

No obstante lo antes señalado, los Titulares de las dependencias han venido utilizando la figura del Abandono de Empleo en forma unilateral siempre en perjuicio -- del trabajador, aun cuando es bien claro el desconocimiento de tal figura y de su contenido jurídico.

A este respecto, y con el objeto de confirmar -- nuestra postura, de que aun cuando existe la figura del -- Abandono de Empleo, también es cierto que no se ha determinado el criterio a seguir para su configuración. Transcribimos a continuación la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y algunas resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en donde es noto-

ría la discrepancia en cuanto a los elementos que configu-
ran el abandono de empleo, ya que ambas autoridades atien-
den al factor tiempo o al factor perjuicio, pero no consi-
deran en absoluto el factor humano que representa el -
trabajador.

La Jurisprudencia establece:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, EN QUE CON-
SISTE EL ABANDONO DE EMPLEO POR LOS. (Art. 46-I)- A fal-
ta de disposición legal que defina lo que debe entenderse
por abandono de empleo, no debe aceptarse el criterio del
factor tiempo como determinante de la existencia o inexis-
tencia de ese abandono, pues para precisarlo como causa-
de cese, debe atenderse a la naturaleza de las funciones-
encomendadas al empleado público, ya que el fin que persi-
gue el Artículo 44, fracción I, del Estatuto de los Tra-
bajadores al Servicio del Estado, a diferencia de la frag-
cción V inciso B, del Artículo 44 del mismo ordenamiento,
es que el empleado público esté siempre atendiendo el ser-
vicio que tiene encomendado; de suerte que el abandono -
depende de desatender una función determinada, aun cuando
sea momentánea, sin considerar el tiempo del abandono. -
(Jurisprudencia: Apéndice de 1917-1975, 5a. parte, 4a. -
Sala, Tesis 273, pp 257 y 258.)

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ABANDONO - DE EMPLEO POR LOS. (Art. 46-I) Si bien es cierto que el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al señalar los casos en que el nombramiento de los empleados públicos deja de surtir efectos sin -- responsabilidad para los titulares de las dependencias burocráticas, establezca 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. (Jurisprudencia: Apéndice de 1975, 5a. parte, 4a. Sala, Tesis 264, PP 249 y 250)

ABANDONO DE EMPLEO. NATURALEZA DEL. (Art. 46-I)

Para que exista la causal de abandono de empleo, no es suficiente que el trabajador deje de concurrir a sus labores sino que se requiera, además, como requisito sine quanon -- que con esta omisión se cause perjuicio al Estado o a terceros, cosa que en el presente caso no lo alegó el Titular demandado ni mucho menos lo probó. (Laudo: Exp. No. 334/55.C. Luis Rangel Borja Vs. Srio. Educación Pública).

ABANDONO DE EMPLEO. (Art. 46-I) No sólo el -- factor perjuicio es determinante en la causal de abandono- de empleo. Bien en concordancia o separadamente, existen otros elementos como causal que configuran el abandono de empleo, pues existen cargos públicos que tienen asignadas funciones que por su misma índole no pueden ser desatendidas sin perjuicio para el propio Estado o para los particu- lares y es a esas circunstancias lesivas a las que debe -- atenderse para definir si queda integrada o no la causal - de cese por abandono de empleo. El abandono de empleo --- puede consistir en que un trabajador desatienda por un lap- so más o menos prolongado sus funciones, es decir, que se- abstenga de ejercitarlas o de realizar los actos que las - constituyen, o bien en la desatención momentánea o por un- breve período de las mismas y en este último caso y en vir- tud de la naturaleza de tales funciones, se causa un per- juicio al Estado o a terceros, en la inteligencia de que - en el segundo caso, debe probarse la existencia del perjui- cio 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 encomen- da por la que se paga al empleado una retribución. (Ejecu- toria: Informe de labores del Tribunal de Arbitraje, 1963. P.10.- A.D. 5676/57 y 5714/58. Sría. de Bienes Nacionales Vs. Tribunal de Arbitraje. Tercero Perjudicado: Francis-

co de la Vega Alvarez. Exp. Laboral 172/55).

ABANDONO DE EMPLEO. (Art. 46-I.) Si un trabaja-
dor está desempeñando una plaza y el Titular lo comisiona-
a lugar distinto, debe obedecer la orden, quedando en li-
bertad de promover ante el Tribunal de Arbitraje la nuli-
dad de la orden de cambio; pero en tanto obtiene esta re-
solución, debe acatar el acuerdo del titular y no haciéndolo,
incurrir en abandono de empleo. (Ejecutoria: Informe -
de Labores del Tribunal de Arbitraje, 1963, p. 11. A. D. -
5821/58. Alfonso Larios Larios, Tercero perjudicado Srío.
de Hda. y Crédito Público.)

CAPITULO 4 RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR
PUBLICO

4.1. CONSECUENCIAS CONFORME A LA -
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDA-
DES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

4.2 CONSECUENCIAS DERIVADAS DEL -
CODIGO PENAL.

4. RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO.

4.1. CONSECUENCIAS CONFORME A LA LEY FEDERAL DE-
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Con fecha 31 de diciembre de 1982 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual fue concebida congruentemente con el nuevo marco constitucional constituido por la reforma al Título Cuarto de la Constitución y preceptos relativos.

El articulado de la Ley se encuentra estructurado de la siguiente manera:

El Título Primero dedicado al objeto, sujetos y autoridades competentes para aplicar la Ley.

En su Título Segundo, al juicio político para aplicar la responsabilidad política y a la declaración de Proce^odencia para aplicar la responsabilidad penal a los servidores públicos que gozan de fuero.

En el Título Tercero se refiere a las responsabilidades administrativas, su causa, sus sanciones, su procedimiento y las autoridades competentes para aplicarlas. Finalmente, en el Título Cuarto encontramos lo referente al registro patrimonial de los Servidores Públicos.

Del estudio sistemático de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución, podemos obtener la Regulación Jurídica de cada una de las responsabilidades en que puedan incurrir los servidores públicos y determinar sus sujetos, la causa y origen de cada una de ellas, así como las sanciones que le son consecuentes, el Procedimiento que debe seguirse y las autoridades competentes para aplicar dichas sanciones.

Para el caso concreto que nos ocupa y materia del presente trabajo, referido al abandono de empleo de los Trabajadores al Servicio del Estado, específicamente a los dependientes del Poder Ejecutivo, conviene a continuación en base a las actividades o funciones pero principalmente al grado de responsabilidad, ubicarlos en las modalidades que regula este ordenamiento, es decir, responsabilidad de tipo político o bien responsabilidad administrativa.

Podríamos considerar que las consecuencias del abandono de empleo encajan en la Modalidad de Responsabilidad Administrativa, en virtud de que la fracción III del Artículo 109 Constitucional establece que los servidores públicos son sujetos de responsabilidad administrativa, por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en

el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los sujetos de la Responsabilidad Administrativa son todos los servidores públicos y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, con excepción del Presidente de la República, de acuerdo a lo dispuesto por los Artículos 108 y 113 Constitucionales y los Artículos 52 y 26 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Sin embargo, es necesario resaltar claramente la diversidad de sujetos de la declaración de procedencia, de la responsabilidad política y de la responsabilidad administrativa, pues de acuerdo a la teleología de cada una de las responsabilidades, se determinan los diversos sujetos que pueden incurrir en ellas.

El artículo 47 de la Ley en estudio señala las conductas que dan causa y origen a la responsabilidad administrativa, considerándose que las 22 fracciones que lo conforman constituyen un código de conducta del buen servidor público.

Ahora bien, en el desarrollo del presente trabajo se estableció que el abandono de empleo constituye el acto

u omisión por parte del servidor público, cuyos efectos negativos repercutirán en su calidad de trabajador y provocarán el cese de los efectos del nombramiento, por lo que el servidor público que incumpla con las obligaciones señaladas en el citado artículo 47 se hará acreedor a las sanciones previstas al respecto; en este sentido, la fracción XXI del mismo artículo 47 establece:

"Abstenerse de cualquier acto u omisión -- que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el Servicio Público."

De lo anterior, podemos deducir que el servidor público que abandone el empleo aunque sea en forma momentánea pero se cause un perjuicio no grave, o bien no realice con calidad y eficiencia el trabajo encomendado, o bien manifieste su voluntad de dar por terminados los efectos de su nombramiento al ya no asistir más a su empleo, necesariamente implicarán el incumplimiento de lo señalado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y a las Condiciones Generales de Trabajo de la dependencia u organismo que se trate.

Es prudente comentar, que no obstante la supuesta identificación de la figura del abandono de empleo con

el texto de la fracción XXI antes citada, nos parece que - la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en cuanto a la figura anteriormente señalada, resulta oscura ya que el contenido de las 22 fracciones del -- Artículo 47 manejan aspectos que bien pudieran considerarse con el carácter de subjetivos, además de que su redacción es tan vaga y genérica que las autoridades encargadas de aplicarlas se ven dotadas de amplísimas facultades discrecionales que les permitirán sancionar, prácticamente -- sin una razón de peso, a cualquier servidor público. (54)

La Responsabilidad Administrativa implica sanciones tales como:

- Apercibimiento privado o público;
- Amonestación privada o pública;
- Suspensión;
- Destitución del puesto;
- Sanción económica; e
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público has-

54.- Orozco Henríquez, José de Jesús- José Luis Soberanes Fernández, et. al., La Responsabilidad de los Servidores Públicos, Manuel Porrúa, México, 1984. Pág. 133.

ta por diez años, de conformidad con lo señalado por el Artículo 52 de la Ley Reglamentaria ya mencionada.

Por lo que hace a las sanciones aplicadas a los servidores públicos que abandonan el empleo, sus consecuencias respecto a los supuestos de aquel que por acumulación de faltas configura el abandono poco o nada le afectarán el apercibimiento, la amonestación, la suspensión o la destitución, no así la inhabilitación; sin embargo, en esta última sanción deberá mediar la resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; en el otro supuesto referido al incumplimiento del desarrollo del trabajo encomendado, aun cuando si le afectaran las sanciones, estas serán impuestas o aplicables por el propio Titular de la dependencia.

Sin embargo, para imponer las sanciones por responsabilidad administrativa, el Artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala los elementos que deben tomarse en consideración para imponer dichas sanciones, pero no señala si dichos elementos se tomarán en cuenta para agravarla o para atenuar la responsabilidad administrativa, a efecto de confirmar-

lo antes señalado, consideramos conveniente la transcripción del Artículo 54:

"Artículo 54.

Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, -- las disposiciones de esta Ley o las que dicten con base en ella;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y -- las condiciones del infractor;

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- La antigüedad del servicio;

VI.- La reincidencia en el incumplimiento de --

obligaciones; y

VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio -
económicos derivado del incumplimiento de-
obligaciones."

Por lo que hace a las autoridades competentes pa-
ra aplicar las sanciones anteriores descritas, serán: La -
Secretaría de la Contraloría General de la Federación y --
los correspondientes superiores jerárquicos de cada Secre-
taría, así como la Contraloría Interna de cada dependencia.

Consideramos innecesario hacer una descripción --
detallada de los procedimientos al interno del Poder Ejecu-
tivo; sin embargo, dada su importancia, a continuación ---
transcribimos el Artículo 56 de la Ley Federal de Responsa-
bilidades de los Servidores Públicos.

"Artículo 56.

Para la aplicación de las sanciones-
a que hace referencia el Artículo 53 se observarán las si-
guientes reglas:

I.- El apercibimiento, la amonestación y la sus-
pensión del empleo, cargo o comisión por un-

período no menor de tres días ni mayor de --
tres meses, serán aplicables por el superior
jerárquico;

II.- La destitución del empleo, cargo o comisión
de los servidores públicos, se demandará -
por el superior jerárquico de acuerdo con-
los procedimientos consecuentes con la na-
turaliza de la relación y en los términos-
de las leyes respectivas;

III.- La suspensión del empleo, cargo o comisión
durante el período al que se refiera la -
fracción I, y la destitución de los servi-
dores públicos de confianza, se aplicarán
por el Superior Jerárquico;

IV.-La Secretaría promoverá los procedimientos a
que hacen referencia las fracciones II y III,
demandando la destitución del servidor públi-
co responsable o procediendo a la suspensión
de éste cuando el superior jerárquico no lo-
haga. En este caso, la Secretaría desahoga-
rá el procedimiento y exhibirá las constan-
cias respectivas al superior jerárquico;

V.- La inhabilitación para desempeñar un empleo,
cargo o comisión en el Servicio Público será

aplicable por resolución jurisdiccional, que-dictará el órgano que corresponda según las -leyes aplicables; y

VI.- Las sanciones económicas serán aplicadas --por el superior jerárquico cuando no excedan-de un monto equivalente a cien veces el sala-rio mínimo diario vigente en el Distrito Fede-ral,; y por la secretaría cuando sean superio-res a esta cantidad."

Con el objeto de ratificar nuestra postura de con-siderar muy genérico el texto de la Ley Federal de responsa-bilidades de los Servidores Públicos, anotamos que la ante-rior Ley denominada "Ley de Responsabilidades de los Funcio-narios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados ", en forma especí-fica en su artículo 18, fracción V consignaba lo referente-al Abandono sin causa justificada, del empleo cargo o comi-sión que desempeñarán los servidores públicos, sin haber re-nunciado, o antes de que se les hubiere comunicado la admi-sión de su renuncia o que se presentara la persona que debía de sustituirlos, todo lo anterior enmarcado en un concepto-de delitos oficiales, que a no dudar, y dada su amplitud es-pécifica, permitieron en su momento la plena identificación-de las faltas cometidas por los servidores públicos.

4.2. CONSECUENCIAS DERIVADAS DEL CODIGO PENAL.

Resulta imprescindible, para poder determinar en forma sistemática las consecuencias que se derivan del --- abandono de empleo como delito, del análisis a manera de --- glosa del elemento objetivo del delito en sí.

Para la presencia del delito es necesario se pre senten varios componentes, y uno de ellos, quizá el consti tutivo, será una acción o una omisión, pues de otra manera no podría concebirse el delito.

Nuestra legislación penal establece que "Delito es el Acto u Omisión que sancionan las Leyes Penales," --- tal como lo consagra el Artículo 7° del Código Penal. Lo anterior nos lleva a encontrar que la doctrina, los estu- diosos del derecho, han considerado que las formas de mani festarse la conducta del hombre son la acción o la omisión.

Sin embargo, la conducta humana no es independien te, sino que se requiere además de un resultado, es decir, --- un efecto de la conducta.

Dentro de este contexto, y con objeto de cana lizar las consecuencias del abandono de empleo en materia-

penal, es conveniente reiterar que para que se configure - el abandono de empleo en el ámbito de Derecho del Trabajo - deben considerarse la acción u omisión y los efectos que - genere la conducta del servidor público.

Con anterioridad a la reforma al Título Décimo - del Libro Segundo del Código Penal, ⁽⁵⁵⁾ la fracción V del - Artículo 212, establecía las consecuencias y sanción por - el abandono de empleo a cargo de los Trabajadores al Servi - cio del Estado, en los siguientes términos:

"Art. 212.- Se impondrán de tres días a un año de prisión y multa de cincuenta a quinientos pesos, a los funcionarios o empleados públicos que incurran en las infracciones siguientes:

I ...

II...

III...

IV...

V.- Al que sin habérsele admitido la renuncia de una comisión, empleo o cargo, o antes de que se presenta -

55.- Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha Enero 13 de 1984.

la persona que haya de reemplazarlo, lo abandone sin causa justificada."

Sin embargo, las reformas al Título Cuarto y preceptos relativos de la Constitución originó la adecuación del Libro Segundo, Título Décimo del Código Penal en cuyo contexto ya no se observa tipificado el abandono de empleo como delito.

En efecto, el texto del Artículo 214 del vigente Código Penal que consigna el delito de "ejercicio indebido de servicio público," engloba aspectos tan importantes como lo es el abandono de empleo con otras incriminaciones - que por sus características son más generales, pero sin especificar en forma concreta lo relativo al abandono de empleo.

En tal virtud, actualmente el Código Penal no deriva consecuencias de tipo punible por el abandono de empleo, toda vez que no se encuentra tipificado como delito.

A efecto de dar sustento a lo anterior, consideramos conveniente reproducir el párrafo tercero del Artículo 14 Constitucional, que establece lo siguiente:

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por la mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata."

A mayor abundamiento, debemos establecer que en caso de delitos las leyes deben ser perfectamente aplicables en los casos concretos; si falta el más mínimo de -- los requisitos de tipicidad, las personas no se encontrarán comprendidos dentro de los supuestos señalados por ta les leyes y por lo tanto no se considerarán como presun-- tos responsables de una conducta ilícita.

Dadas las repercusiones que podría originar el - abandono de empleo junto con algunas figuras preexistentes a la reforma, deberían de nueva cuenta ser introducidas en la norma jurídica para tener una regularidad funcional de los tipos delictivos.

Finalmente, es conveniente anotar, que en la re lación de trabajo entre el Estado y sus servidores, éstos-- últimos pueden encontrarse bajo los supuestos de tipicidad de varios delitos que emanan del carácter que de servido-- res públicos tienen, de tal suerte que se ejemplifica con:

Uso indebido de Atribuciones y Facultades, Abuso de Autoridad, Cohecho, Ejercicio Abusivo de Funciones, etc., por lo que el Estado, a través de su Poder Legislativo, prevé la comisión de actos delictivos y al efecto establece un conjunto de normas que determinan en términos generales -- qué conductas son delictivas, así como las penalidades -- que deben imponerse a los responsables del delito.

CONCLUSIONES

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

1.- El Derecho del Trabajo se encuentra reglamentado por la garantía social contenida en el Artículo 123 de la Constitución Política Mexicana en sus incisos A y B.

El apartado A) reglamenta un factor primordial en la vida económica nacional, regulando como garantías sociales el Capital y el Trabajo.

El apartado B) regula las relaciones de trabajo entre Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Por lo anterior, el Derecho del Trabajo es un Derecho que regula en forma uniforme la prestación subordinada de servicios personales, desde su preparación, desarrollo y consecuencias, así como las instituciones complementarias de los elementos que en la relación jurídica laboral intervienen.

2.- El Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, fue el primer esbozo jurídico que se ocupó de las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores, aclarando que su contenido era en extremo limitado ya que consideró únicamente la relación constituida entre el Poder Ejecutivo y sus trabajadores, por lo que consecuentemente quedaban marginados los demás trabajadores -

del Estado, además de que en su contexto no contempló dis-
posición alguna relativa al abandono de empleo.

3.- El Estatuto Jurídico de los Empleados al Servicio de -
los Poderes de la Unión promulgado en 1938, fué un instru-
mento jurídico que creó conciencia de obligaciones y dere-
chos, es decir, nació como una necesidad para sálvagardear
los legítimos derechos del sector burocrático frente a los
Poderes de la Unión.

Con este Estatuto se trató de subsanar el error
cometido por el Acuerdo sobre Organizaci6N y Funcionamien-
to del Servicio Civil, ya que consagró sus preceptos a la--
regulación de la prestación de servicios de los trabajadores
con los tres Poderes de la Unión.

Resaltan como aspectos benéficos para los traba-
jadores, la inclusión de la irrenunciabilidad de sus dere-
chos y la inamovilidad del empleado público que podía ser -
destituido sólo con causa justificada.

En este Estatuto se contempla por primera vez -
la figura del abandono de empleo como causal de la termina-
ción de la relación laboral.

En el Estatuto Jurídico de 1941 se siguió la --
misma línea trazada por el anterior, sobre todo en lo refe-
rente a las causas que originaban el cese de los efectos --
del nombramiento de los trabajadores al Servicio del Estado.

4.- Considérese que la naturaleza jurídica de las relaciones entre el Estado y sus servidores son de carácter laboral-administrativa, ya que ambas disciplinas se identifican en esta particular relación, porque intervienen factores netamente de carácter laboral, como lo es la reglamentación de derechos y obligaciones consignados en varios cuerpos legales, como el Apartado B) del Artículo 123 Constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por otro lado tenemos diversos aspectos de naturaleza administrativa que dada su influencia y relevancia en la relación jurídica determinan su carácter,

5.- Al nombramiento debe considerársele como un acto administrativo, creador de una situación jurídica completa cuyo objeto es originar efectos en el ámbito del Derecho del Trabajo.

El Acto de nombrar encuentra una virtual materialización en la Constancia de Nombramiento, término que necesariamente debería ser incluido en los Artículos 3° y 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Se propone en relación a la regulación del nombramiento y a efecto de suplir ciertas deficiencias de anarquía y heterogeneidad, que la fracción III del Artículo 15 de la Ley Reglamentaria del apartado B) establezca el carácter del-

nombramiento en: Base, confianza, interino y eventual.

Se considera que con esta clasificación se obsequiará una mayor congruencia y vinculación por parte de los servidores públicos hacia el Estado y provocará un verdadero conocimiento de los trabajadores de su situación respecto al trabajo.

6.- Los Titulares de las Secretarías son nombrados por el Presidente de la República; en tal virtud, son servidores públicos en quienes se delegan funciones del Ejecutivo, por lo que tienen a su cargo obligaciones, facultades y deberes señalados en la Constitución, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Reglamento Interior de la Dependencia donde sean responsables.

Por lo tanto, los Titulares actúan como representantes del Estado y realizan en su nombre actos que son propios de aquél, es decir, su actuación resulta una realidad jurídica indispensable para que el Estado pueda producir -- efectos jurídicos en la relación de trabajo.

7.- El Servidor Público, como parte medular de la burocracia, representa un factor necesario e imprescindible en las

actividades del Estado ya que en su calidad de funcionarios o empleados desempeñan actividades ya intelectuales ya físicas o en ambos aspectos dada la diversa y compleja actividad del Estado.

Por lo anterior, el trabajador al Servicio del Estado constituye la base y la columna vertebral en la estructura del Estado, ya que para la atención de la gran diversidad de servicios públicos, se requiere de la presencia física del trabajador como un elemento de particular importancia, sea cual sea la denominación que tenga dentro de la Administración Pública.

Sin embargo, tradicionalmente el Servidor Público en particular y la burocracia en general, han sido considerados como un grave problema difícil de resolver y tal vez se tenga razón, si consideramos la falta de una adecuada preparación, la existencia de un bajo tabulador de retribución económica en determinados niveles; la carencia de institucionalidad y de identificación con el servicio público y por último a esa nefasta costumbre denominada corrupción.

En relación a la falta de preparación, debemos decir que es una situación grave, ya que obstaculiza el buen desempeño en el trabajo y el desahogo del mismo, creando actividades contrarias a la honradez, a la amabilidad y a la sana relación de trabajo, tanto interna como externa.

En cuanto al bajo tabulador de retribución económica, es menester mencionar que el país pasa por una -- etapa excesivamente difícil, que imposibilita, no sólo a -- los burócratas, sino a todos los mexicanos, a tener un positivo poder adquisitivo, por lo que, consecuentemente, -- crea malestar general y provoca que no se trabaje con interés y gusto y se desatiendan los buenos modales y se dé la corrupción, por estar estrictamente limitados a laborar -- por necesidad.

Por lo que se refiere a ser reales servidores públicos, debemos partir de la idea de que para el sano y fiel desempeño de cualquier actividad, es necesario tener interés, responsabilidad, deseos de superación, anhelo de cumplir, satisfacción del desempeño de la actividad y servir con la realización de la misma.

A no dudar, los anteriores conceptos o principios deben enmarcar la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores, ponderando desde luego la situación -- que prevalece en la Administración Pública Federal.

8.- Dada la importancia y relevancia que representa el establecimiento del Servicio Civil de Carrera en México, no quisimos dejar pasar por alto el proceso de transformación y creación de un sistema que fundamentalmente pretende formar factibles los horizontes de bienestar y progreso.

El Servicio Civil de Carrera fue concebido como una acción permanente y sistemática que conllevará a un progreso constante y sostenido manejando instrumentos cuyo propósito primario será el de estimular la permanencia en sus cargos de los servidores públicos, logrando con ello continuidad en planes y programas.

El Servidor Público como base del Servicio Civil de Carrera es el catalizador indispensable en el proceso transformador, por lo que necesariamente debe considerarse fundamentalmente el proceso de selección con características y particularidades positivas que permitan una identificación institucional.

Las remuneraciones, estímulos y principalmente la capacitación serán factores determinantes para obtener actitudes de plena vinculación con el Servicio Público.

Sin embargo el factor fundamental de los propósitos que pretende la instauración del Servicio Civil de Carrera en México, será el de la revisión y actualización de las bases jurídicas sobre las que se sustentan las relaciones entre el Estado y sus trabajadores.

La evolución del país y en consecuencia de su Administración Pública, precisa de un nuevo enfoque a la legislación laboral que regula las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, por lo que sería benéfico se promulgara un nuevo ordenamiento jurídico que in-

cluyera en un capítulo especial a los trabajadores de confianza, de tal suerte que queden protegidos por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

9.- Aun cuando la Ley Federal del Trabajo no prevé el abandono de empleo, a tal figura la debemos identificar con lo preceptuado por la fracción II del Artículo 47 de la propia Ley, en virtud de que la falta de probidad traducida en la abstención de ejercicio de las funciones o actividades, o bien la ausencia del trabajador aun cuando sea por breve período, entrañan un perjuicio directo a la empresa, por lo que constituye la causal de Abandono de Empleo sin responsabilidad para el patrón.

10.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es el cuerpo legal vigente en donde se trata de regular la figura del abandono de empleo; sin embargo el numeral que lo reglamenta es ambiguo puesto que no se especifica el criterio a seguir para su determinación, toda vez -- que no señala cuánto tiempo deberá transcurrir para su configuración (Artículo 46 fracción I), y por otro prevé el caso de que mediante autorización por parte del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se dé por terminado el nexo laboral cuando el trabajador falte más de tres días consecutivos sin causa justificada. (Artículo 46, fracción V, inciso b).)

11.- El abandono de empleo constituye la única causal de rescisión que por una conducta imputable directamente al trabajador provoca la terminación de los efectos del nombramiento.

El término de rescisión lo utilizamos a efecto de enmarcar una clara diferenciación, ya que las causas - por las cuales el trabajador podrá ser cesado sin responsabilidad para el titular contempladas en la propia fracción I del Artículo 46, como lo es la renuncia y las subsecuentes consignadas en las fracciones II, III y IV del mismo numeral, representan causales que por su propia naturaleza implican la terminación automática de los efectos del nombramiento.

12.- Reiteramos que aun cuando existe la figura jurídica - del abandono de empleo, también es cierto que no se ha determinado el criterio a seguir para su configuración.

Las Condiciones Generales de Trabajo de las dependencias y organismos afectos al Apartado B) del Artículo -- 123 Constitucional, que de acuerdo con el Artículo 87 de la Ley reglamentaria del mismo Apartado, regulan las relaciones laborales en cada una de ellas, confirman lo anterior, - ya que contemplan de diversa manera lo referente al abandono de empleo, lo que provoca una multiplicidad de disposiciones a un caso concreto.

13.- En lo referente a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al criterio del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es notoria la discrepancia acerca de la configuración del abandono de empleo, ya que ambas autoridades según el caso y de acuerdo a las conveniencias de las "necesidades del Servicio Público," ---- atienden al factor tiempo o al factor perjuicio, sin considerar en lo absoluto al factor humano que representa el -- trabajador.

14.- Válidamente podríamos decir que el abandono de empleo es:

La comisión u omisión de un acto que siempre será imputable al trabajador y cuyos efectos repercutirán en su contra y provocarán el cese de los efectos de su nombramiento.

15.- Aun cuando es de aceptarse que el abandono de empleo implica la terminación de los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el titular de la dependencia que se trate, también debe considerarse, a efecto de evitar que se cometan injusticias con los trabajadores y que los titulares de motu proprio consideren que los mismos han abandonado el empleo, el levantamiento del acta administrativa correspondiente, con la salvedad de que debe mediar una efec

tiva notificación o aviso, tanto para el trabajador como - para el representante sindical, a efecto de que los mismos se preparen para la defensa, en su caso, de lo que a su de recho convenga.

Es conveniente mencionar, que el Acta Administra- tiva en todos los casos de conflictos individuales que de- ben ventilarse ante el Tribunal Federal de Conciliación y- Arbitraje, de conformidad con la fracción V del Artículo-- 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del - Estado, constituye el inicio del procedimiento laboral bu- rocrático, de ahí que obligadamente los trabajadores deben darle la importancia que merece.

16.- Los servidores públicos son sujetos que se encuentran comprendidos dentro del supuesto normativo de la Ley Fede- ral de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

17.- Aun cuando la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no contempla en forma específica el -- abandono de empleo, tal figura puede identificarse con el- texto de la fracción XXI del Artículo 47 de la citada Ley.

18.- El Abandono de Empleo no se encuentra tipificado en el vigente Código Penal, por lo que no se presenta consecuen-- cia alguna derivada de su acción.

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

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

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL.- Teoría General del Derecho Administrativo, Tercera Edición, Porrúa, -s.a., México, 1979.
- BIELSA, RAFAEL.- Derecho Administrativo, Sexta Edición, Tomo III, La Ley, Argentina, 1964.
- BORRAJO DACRUZ, EFREN.- Introducción al Derecho Español del Trabajo, Cuarta Edición, Tecnos,s.a., Madrid, 1975.
- BRICEÑO RUIZ, ALBERTO.- Derecho Individual del Trabajo, Har la s.a., México, 1985.
- CABANELLAS, GUILLERMO.- Introducción al Derecho Laboral, Tomo I, Bibliográfica Omeba, Argentina, 1961.
- CASTELLANOS TENA, FERNANDO.- Lineamientos Elementales de Derecho Penal, Séptima Edición,-Porrúa, s.a., México, 1973.
- CASTORENA, J. DE JESUS.- Manual de Derecho Obrero, "Derecho Sustantivo," Sexta Edición, Fuentes Impresores, s.a., México, 1973.
- CUELLO CALON, EUGENIO.- Derecho Penal, Tomo I, Nacional, México, 1961.
- CUEVA, MARIO DE LA.- Derecho Mexicano del Trabajo, Décima - Edición, Tomo I, Porrúa, s.a., México, 1967.
- CUEVA, MARIO DE LA.- El Nuevo Derecho del Trabajo, Tomo I,-Porrúa, s.a., México, 1972.
- CUEVA, MARIO DE LA.- El Nuevo Derecho del Trabajo, Tomo II, Porrúa, s.a., México, 1984.
- VALOS MORALES, JOSE.- Derecho del Trabajo, Tomo I. Porrúa s.a., México, 1974.
- EN LOZANO, NESTOR.- Derecho del Trabajo, Tomo I, Porrúa s.a., México, 1974.
- EN LOZANO, NESTOR.- Derecho del Trabajo, Tomo II, Porrúa s.a., México, 1983.

- DE BUEN LOZANO, NESTOR.- Los Trabajadores de Banca y Crédito, (Exégesis Tendenciosa), Porrúa s.a., México, 1984.
- DUHALT KRAUSS, MIGUEL.- Una Selva Semántica y Jurídica, I.N. A.P., México, 1977.
- FRAGA, GABINO.- Derecho Administrativo, Vigésima tercera -- Edición, Porrúa, S.a., México, 1984
- GARCIA OVIEDO, CARLOS Y ENRIQUE MARTINEZ USEROS- Derecho -- Administrativo, Tomo I, E.I.S.A., España,- 1968.
- GANA TORRUCO, JOSE.- El Federalismo Mexicano, Instituto de - Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., -- México, 1975.
- GUERRERO, EUQUERIO.- Manual de Derecho del Trabajo, Porrúa s.a., México, 1980.
- KELSEN, HANS.- Introducción a la Teoría del Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., -- México, 1983.
- MARX, KARL.- El Manifiesto Comunista y Otros Ensayos, Sarpe, España, 1983.
- MENDIETA NUÑEZ, LUCIO.- Ensayo Sociológico sobre la Burocracia, Porrúa, s.a., México, 1970.
- OROZCO HENRIQUEZ, JOSE DE JESUS, JOSE LUIS SOBERANES FERNANDEZ, et. al., La Responsabilidad de los Servidores Públicos, Manuel Porrúa,- México, 1984.
- PORTE PETIT, CELESTINO.- Apuntamientos de la parte General del Derecho Penal, Porrúa, s.a., - México, 1980.
- PARRA PRADO, MANUEL GERMAN.- (Director de Edición), Testimonios Históricos, "La Lucha por una Ley protectora de los trabajadores y el -- surgimiento de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado," Publicaciones F.S.T.S.E., Impreso en Talleres Gráficos de la Nación, México, 1982.

- SERRA ROJAS, ANDRES.- Derecho Administrativo, Novena Edición, Tomo I, Porrúa, s.a., México, 1979.
- SERRA ROJAS, ANDRES.- Derecho Administrativo, Novena Edición, Tomo II, Porrúa, s.a., México, 1979.
- TAPIA ARANDA, ENRIQUE.- Derecho Procesal del Trabajo, Sexta - Edición, Velux, s.a., México, 1978.
- TRUEBA URBINA, ALBERTO.- El Nuevo Artículo 123, Segunda Edición, Porrúa, s.a., México, 1967.
- TRUEBA URBINA, ALBERTO.- Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Porrúa, s.a., México, 1971.
- TRUEBA URBINA, ALBERTO.- Nuevo Derecho del Trabajo, Tercera - Edición, Porrúa, s.a., México, 1975.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Septuagésimaséptima Edición, Porrúa, s.a., México, 1985.
- Ley Federal del Trabajo, Editores Unidos Mexicanos s.a., México, 1986.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, - "Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Comentarios y Jurisprudencia, Disposiciones Complementarias," Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, Décimonovena Edición, Porrúa, s.a., México, 1983.
- Reformas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, Publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 12 de Enero de 1984.
- Código Penal Para el Distrito Federal, Cuadragésimaprimer - a Edición, Porrúa, s.a., México, 1985.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada por la Contraloría General de la Federación, México,

- Estatuto Jurídico de los Trabajadores Al Servicio de los Poderes de la Unión. publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Diciembre de 1938.

-Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Abril de 1941.

O T R A S F U E N T E S

- Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Programación y Presupuesto , S.P.P., México, 1984.

- Proyecto de Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, I.S.S.S.T.E. México, 1986.

- Enciclopedia Jurídica Omeba, - Consta de 28 Tomos y un suplemento, Bibliográfica Argentina, Argentina, 1968.

- Diccionario Jurídico Mexicano. - Comprende 8 Tomos, Universidad Nacional Autónoma de México (Instituto de Investigaciones Jurídicas), México, 1983.

- Diccionario Larousse Usual, Por Ramón García Pelayo y Gross, Quinta Edición (Sexta reimpresión), Ediciones Larousse, México, 1974.