

334  
291



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ARAGON"

ANALISIS DE LA FRACCION I Y V INCISO b) DEL  
ARTICULO 46. DE LA LEY FEDERAL DE LOS  
TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

## T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
ROBERTO RODRIGUEZ HERNANDEZ

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN





Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# I N D I C E

INTRODUCCION .....

## CAPITULO PRIMERO.

|  |    |
|--|----|
| 1.- ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL .....                      | 2  |
| 1.1.- NOCION DEL SERVICIO CIVIL .....                          | 7  |
| 1.1.1.- LOS DOS MODELOS DEL SERVICIO CIVIL .....               | 11 |
| 1.2.- ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL EN OTROS<br>PAISES ..... | 16 |
| 1.2.1.- ESTADOS UNIDOS DE AMERICA .....                        | 21 |
| 1.2.2.- INGLATERRA .....                                       | 28 |
| 1.2.3.- FRANCIA .....  | 34 |

## CAPITULO SEGUNDO.

|   |    |
|---|----|
| 2.- DERECHO LABORAL BUROCRATICO, SU NATURALEZA .....  | 39 |
| 2.1.- EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL .....  | 46 |
| 2.2.- LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO .....  | 54 |
| 2.3.- ACUERDO SOBRE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO<br>DEL SERVICIO CIVIL DE 1934 .....   | 63 |
| 2.4.- ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE<br>LOS PODERES DE LA UNION DE 1938 .....  | 66 |
| 2.5.- ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE<br>LOS PODERES DE LA UNION DE 1941 .....  | 68 |
| 2.6.- EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL ...   | 70 |
| 2.7.- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL<br>ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO "B" DEL --<br>ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL ..... | 72 |

### CAPITULO TERCERO.

|  |    |
|--|----|
| 3.- NOMBRAMIENTOS CONTEMPLADOS PARA LOS TRABAJADORES<br>AL SERVICIO DEL ESTADO.....                          | 76 |
| 3.1.- TRABAJADORES DE BASE Y DE CONFIANZA .....  | 79 |
| 3.2.- NOMBRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES DE BASE AL<br>SERVICIO DEL ESTADO .....                               | 80 |
| 3.2.1.- NOMBRAMIENTO DEFINITIVO .-   | 86 |
| 3.2.2.- NOMBRAMIENTO INTERINO .....  | 86 |
| 3.2.3.- NOMBRAMIENTO PROVISIONAL .....   | 87 |
| 3.2.4.- NOMBRAMIENTO POR TIEMPO FIJO .....   | 89 |
| 3.2.5.- NOMBRAMIENTO POR OBRA DETERMINADA.....   | 89 |
| 3.3.- INAMIBILIDAD DE LOS TRABAJADORES DE BASE AL SER-<br>VICIO DEL ESTADO CON NOMBRAMIENTO DEFINITIVO ..... | 93 |
| 3.4.- LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.....   | 97 |
| 3.5.- PROYECTOS LEGISLATIVOS .....   | 99 |

### CAPITULO CUARTO-

|   |     |
|---|-----|
| 4.- ANALISIS DE LA FRACCION I Y V, INCISO b), DEL<br>ARTICULO 46 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES<br>AL SERVICIO DEL ESTADO..... | 102 |
| 4.1.- CONCEPTO DE ABANDONO DE EMPLEO.....   | 105 |
| 4.1.1.- CARACTERISTICAS.....  | 110 |
| 4.1.2.- ELEMENTOS .....   | 112 |
| 4.2.- ESTUDIO DE LA FRACCION V, INCISO b) DEL ARTICULO<br>46 DE LA LEY BUROCRATICA .....  | 113 |
| 4.2.1.- REQUISITOS PARA LA PROCEDENCIA DE ESTA CAUSAL .....   | 116 |
| 4.2.2.- ANTE QUIEN DEBEN JUSTIFICARSE LAS INASISTENCIAS.....  | 124 |
| 4.3.- SANCION PARA EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA PARA<br>EL CASO DE NO SOLICITAR EL CESE AL TRIBUNAL.....                              | 127 |

4.4.- DIFERENCIA ENTRE LA FRACCION I Y V,  
INCISO b), DEL ARTICULO 46, DE LA  
LEY BUROCRATICA .....

134

CONCLUSIONES ..... 138

BIBLIOGRAFIA..... 141

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

El objetivo principal del presente trabajo se encamina a señalar y diferenciar las características existentes entre el abandono de empleo y las simples faltas injustificadas, contempladas en la fracción I y V, inciso b), del artículo 46, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en razón de que hay contrariedad en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en lo que respecta a sus resoluciones emitidas, ésto es porque en su fracción I no es necesario la instrumentación de un acta administrativa, de igual manera no se requiere solicitar el cese del trabajador ante el Tribunal Federal respectivo, ya que de la simple lectura del artículo 46 de la invocada ley burocrática no contempla que se deba solicitar autorización alguna para dar por terminados los efectos de nombramiento de un trabajador, más sin embargo el referido órgano jurisdiccional en las resoluciones emitidas cuando los titulares señalan en su capítulo correspondiente a las excepciones y defensas que el trabajador de relación fue dado de baja conforme a la fracción I, estas Dependencias son condenadas ya sea a la reinstalación o a la indemnización correspondiente en virtud de haber incurrido en un despido injustificado ya que los mismos no siguieron los requisitos de levantar el acta administrativa correspondiente, de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 46 Bis, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por lo que respecta al artículo 46 en su fracción V señala únicamente los casos en que se deberá solicitar el cese del trabajador ante el Tribunal Federal, el cual tendrá que llevarse a cabo mediante el levantamiento del acta correspondiente, pero en ningún momento se especifica que en la -- fracción I se deberá llevar a cabo o cubrir tal requisito.

Desprendiéndose de todo esto que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje confunde o tiene un criterio mal aplicado en lo relativo a la aplicación de las fracciones I y V, inciso b), de la Ley Burocrática en cuestión, -- siendo tal observación el objetivo del presente trabajo, todo esto para tratar de definir en forma clara, adecuada y específica el abandono de empleo, sus elementos que lo constituyen, características, así como diferenciarlo a éste, es decir, al abandono de empleo de las faltas injustificadas, mismas que para dar de baja al trabajador es necesario cubrir todos y cada uno de los requisitos contemplados en el artículo 46 Bis de la Ley -de la Materia, esto es citar a la representación sindical, los testigos de cargo, descargo y asistencia, así como al afectado quienes deberán ser notificados -- previamente, instrumento que debe ser levantado por el superior jerárquico y en el local que ocupa, el lugar de labores que ocupa el trabajador; pero no siendo el caso de la fracción I, habiendo mal interpretación de tales fracciones por parte del órgano jurisdiccional.

Por todo lo anterior se pretende con el presente trabajo esclarecer y definir en forma adecuada la diferencia existente entre la fracción I y la fracción V, inciso b), de la Ley Burocrática en cuestión, así como tratar de señalar o de unificar un criterio adecuado para que se tenga en forma precisa la diferencia existente entre una y otra de las fracciones anteriormente señaladas por efecto de que en las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sean aplicadas en debida forma la excepción de los titulares y condenando únicamente en el caso de que no soliciten el cese en los puntos señalados en la fracción V del artículo 46, de la Ley de la Materia y no condenar cuando los titulares hayan dado de baja a un trabajador, de acuerdo a la fracción I, del artículo antes invocado.

Por otro lado, el objetivo del presente trabajo consiste en primera instancia en hacer una análisis de los orígenes de los trabajadores al servicio del Estado, conocido como servicio civil tratando de señalar los incidentes existentes en diversos países, de igual forma se hace una breve introducción sobre el desarrollo que ha sufrido la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y observando los diferentes tipos de nombramiento contemplados en la referida ley.



De igual forma se estudia el abandono de empleo y las faltas injustificadas en donde se pretende esclarecer en forma precisa la diferencia entre uno y otro, toda vez que la Ley Burocrática no señala el concepto de abandono de empleo; por lo cual resulta a la interpretación de las partes. Por lo anterior, el objetivo de este trabajo es pretender darle una solución clara a la diferencia existente entre el abandono de empleo y las faltas injustificadas.

## C A P I T U L O   P R I M E R O

### 1. ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL

#### 1.1. NOCION DEL SERVICIO CIVIL

##### 1.1.1. LOS DOS MODELOS DEL SERVICIO

#### 1.2. ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL EN OTROS PAISES

##### 1.2.1. ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

##### 1.2.2. INGLATERRA

##### 1.2.3. FRANCIA

## 1.- ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL

La relación de trabajo entre el Estado y sus trabajadores no siempre ha sido la misma, ya que ha estado sujeta a la dinámica de las ideologías políticas y de los sistemas jurídicos de los pueblos antiguos predominantes.

Así vemos que en Grecia, en la época en que Pericles es designado estratega de Atenas (445 a.c.), cargo que fue el único que ocupó en su carrera política, entre sus funciones - llevó a cabo el reforzamiento de los principios democráticos ampliando las atribuciones de la ECCLESIA, del Consejo de los Quinientos y del Tribunal de Heliastas, al que se transfirieron funciones judiciales todavía en poder de los Arcotes, -- que generalmente pertenecían a la nobleza.

Asimismo, dispuso retribuir económicamente los cargos públicos, hasta entonces esas plazas eran ejercidas por ciudadanos de fortuna, al respecto Acosta Romero nos dice: -- "En Atenas y Esparta, la calidad de ciudadano hombre nacido en la ciudad, era indispensable para tener acceso a las funciones públicas, que eran consideradas altamente honoríficas. El salario de los empleados públicos fue el llamado óbolo".<sup>(1)</sup>

La nueva disposición alentó a los ciudadanos sin recursos llamados Thetes, a ocupar puestos públicos, pues ese salario aunque modesto, alcanzaba para sus necesidades.

1.- TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Tercera edición Porrúa, S. A., México, 1979, p. 547.

No obstante, la ciudadanía continuó siendo privilegio de los nacidos en Atenas e hijos de padres atenienses, ya que los Matecos y por supuesto los esclavos carecían de derechos políticos.

En Roma en las instituciones políticas de la República, los romanos jerarquizaban la función pública por medio de las magistraturas, dotándola de ciudadanos que a través de su "cursus honorum", hubiesen adquirido una verdadera experiencia en el ejercicio de sus funciones.

"El llamado cursus honorum, era la carrera que seguían los magistrados; la trayectoria política que debían seguir antes de alcanzar los más altos designios. Antiguamente, sin recibir remuneración alguna, de aquí su nombre; ya que a fines de la República se remuneraron anualmente las magistraturas". (2)

Al inicio del Imperio absoluto de Diocleciano con el Nuevo Régimen Constitucional, se dió el paso decisivo para que se implantase el despotismo como gobierno.

2.- BERNAL, Beatriz; LEDESMA José de Jesús. HISTORIA DEL DERECHO ROMANO Y DE LOS DERECHOS NEOROMANISTAS. Segunda edición. Porrúa, S. A., México, 1983. p. 120.

"En este contexto del imperio una burocracia imperial surge como funcionarios bien pagados que ya no cambian cada año, -sino cuando lo decide el emperador...". (3)

"Todos los funcionarios públicos dependen, en última instancia del Emperador, quedan organizados en forma estrictamente jerárquica, y con espías y ganchos, el Emperador trató de combatir su invariable tendencia a la corrupción". (4)

El Emperador se atribuyó el carácter de divinidad y la corte se comportaba -con gran pompa y misterio, a la manera de las monarquías orientales adoptando un sistema estrictamente ceremonial.

Los funcionarios eran nombrados por un decreto del Emperador dirigido al Prefecto del Pretorio, inscribiéndose en un escalafón, seguido de la expedición de su título correspondiente (sistema de jerarquías). Los cargos centrales, a la manera de nuestras Secretarías de Estado, participan también del carácter sacrosanto del Emperador. Los principales eran: el quaestor sacríí palatíí, especie de ministro de justicia, que tenía como principal función redactar las leyes y respuestas en nombre del Emperador; el comes sacrarum largitionum, ministro de hacienda, por consiguiente administrador del fisco, teniendo en materia financiera la última instancia, el comes rerum privatorum, administrador del patrimonio de la coro

3.- MARGADANT S. Guillermo F. DERECHO ROMANO. Octava edición Esfinge, México, 1978. p. 38.  
4.- IBIDEM. p.. 40.

na, separado ya, desde Septimio Severo, de la fortuna personal del Emperador; el magister officiorum quizás el más elevado de los cuatro cargos imperiales, ministro de la casa imperial y jefe de las oficinas de la misma.

Cargos de menor categoría eran el primicerius notariorum, jefe de personal y el prepositus sacri cubiculi, jefe superior de palacio, aunque éste último llegó a adquirir gran relevancia en épocas posteriores. Por último, existían funcionarios sin oficio determinado que estaban a las órdenes directas del Emperador para cualquier función que se les asignaba, generalmente administrando el servicio de correo y actuando como inspectores de la administración. "Es interesante hacer notar que los funcionarios inferiores gozaban de ascensos a través de cursos de inamovilidad". (5)

Las magistraturas repúblicas, en agonía durante el principado, llegaron a su fin; la pretura y la cuestura se convirtieron en dos cargos municipales y su misión consistió en la organización de los juegos públicos en las grandes capitales, es decir, estos organismos quedan reducidos a los límites municipales de Roma.

"El funcionario romano presenta ya muchas de las características que hoy tienen los servidores públicos, los re-

5.- cfr. BERNAL Beatriz; LEDESMA, José de Jesús. op. cit. p. 207.

colectores de impuestos trabajan como comisionistas, recibiendo una parte de lo recaudado. Se ve con claridad que originalmente los procedimientos civiles y mercantiles configuraron la calidad de algunos servidores públicos". (6)

En la edad media, las leyes fundamentales eran una repetición del corpus iuris romano adaptado a las necesidades políticas del momento y sujeta al interés individualista de quienes detentan el poder.

Ya en el siglo XVIII, la función pública deja de ser un privilegio y el concepto de funcionarios es desligado de la categoría de casta, quedando radicalmente eliminado con la revolución Francesa.

"Las doctrinas liberales o individualistas y, en especial, el mercantilismo, al robustecerse la posesión financiera del Estado, le permiten y exigen al mismo tiempo la multiplicación de sus servidores. Sólo que frente a los trabajadores particulares que empiezan a agremiarse para la defensa de sus derechos, los servidores públicos siguen obligados a permanecer dentro de la vieja concepción del honor de representar al Estado y se encuentran generalmente en peores condiciones que quienes sirven al comercio o a las primeras industrias". (7)

---

6.- ACOSTA Romero, Miguel op. cit. p. 547.

7.- IBIDEM. p. 548.

Con el nacimiento del socialismo y considerando la tesis clásica de Carlos Marx, que es la lucha de clases y la comprensión de la evolución histórica, como resultand de la tensión dialéctica entre las relaciones de producción y desarrollo de las fuerzas productivas, se vienen a conquistar y reconocer independencias y derechos frente al poder público - en favor de los servidores.

A continuación veremos someramente la relación de servicio en el extrandjero, su evolución y algunos aspectos de actualidad a fin de compararla con nuestro país.

#### 1.1. NOCION DEL SERVICIO CIVIL

Antes de empezar nuestra exposición, es conveniente el señalar que la doctrina ha llamado a las relaciones laborales entre el Estado con sus trabajadores, de diversas formas: Derecho del Trabajo; Servicio Público; Función Pública; Servicio Civil, consideramos que las relaciones que existen entre el Estado y sus trabajadores se llama Servicio Civil, ya que es una expresión que surja recientemente para designar al conjunto de personas al servicio del Estado.

El servicio civil de carrera está en expresión en el mundo entero y ello es el reflejo de las aplicaciones de las atribuciones del Estado, la administración pública tiene cada vez más tareas diversas y complicadas.



En este sentido se sustituye una administración pública tradicional cuyas funciones es mantener el orden y administrar los servicios exclusivamente, por una administración promotora del desarrollo económico y social que, para desempeñar sus nuevas tareas, requiere de personal competente.

La noción del "civil service" (servicio civil), se utilizó en Inglaterra para designar el conjunto de sus funcionarios y su administración.

En Francia, se utilizó el nombre de "fonction Publique" y en América Latina se usa "Administración de Personal" para designar no solamente al conjunto de funcionarios, sino también su gestión y reglamentación.

El insigne Duhalt Krauss concibe el servicio civil de carrera como: "Un conjunto de normas legales y de políticas y de procedimientos administrativos, basados en las técnicas y de procedimientos administrativos, basados en las técnicas de administración de personal más conocidas, para manejar los recursos humanos de la administración pública". (8)

Duhalt Krauss, considera al Servicio Civil de Carrera como el grupo de funcionarios y empleados no políticos: -- "Un servicio de carrera, es el cuerpo no político permanente de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración Pública". (9)

8.- DUHALT Krauss, Miguel. LA ADMINISTRACION DE PERSONAL EN EL SECTOR PUBLICO. INAP, México, 1972. p. 66  
idem, p. 66.

"El primer servicio civil fue el prusiano en el siglo XVIII. Surgió por la necesidad de las monarquías absolutas de los siglos XVI, XVII y XVIII, de controlar la burocracia". (10)

El servicio civil prusiano aplicaba principios modernos de reclutamiento basado en el mérito, de igual acceso a todos los empleos y de carrera organizada.

El servicio civil de carrera aparece ligado a la -- formación del Estado Moderno. Al régimen monárquico le sucede uno Republicano que comienza a desarrollar la dicotomía política-administración, basada en la separación de poderes (Francia, Estados Unidos) y que legitima al Servicio Civil de Carrera como una función técnica y eventual fuera de pugnas partidistas.

La dicotomía política-administración se fundamenta en la separación de poderes (poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial). Proclamado por la doctrina liberal y ampliada por los teóricos del derecho público (derecho constitucional y derecho administrativo). El poder normativo corresponde al Parlamento, representante de la Soberanía Nacional y con facultades de control sobre el Ejecutivo; mientras que la

10.- MARTINEZ Silva, Mario LOS SISTEMAS DE PERSONAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Tomo 1, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM (Colección serie estudios 26) Segunda edición, México, 1976. p. 26.

autoridad administrativa tiene sólo la función de ejecutar -- las leyes.

La idea es que un buen funcionamiento de la Adminis-- tración Pública necesita una clara separación entre adminis-- tradores y políticos, pues las cualidades y las funciones exi-- gidas a unos y a otros no son las mismas.

Esta tesis es el origen de la reforma de servicio civil, en Gran Bretaña, Macanlay crea en 1834 el "Civil Servi-- ce", para reclutar los funcionarios en base al mérito.

En Estados Unidos se sigue el modelo británico, -- creando en 1833 la Ley "Civil Service Act" y la "Civil Servi-- ce Commission". para instaurar el Servicio Civil de Carrera.

El objeto primordial de la reforma del servicio Ci-- vil ha sido ocupar el cargo conforme al mérito: el nombramien-- to para cada puesto público del candidato mejor calificado pa-- ra desempeñarlo.

En síntesis, las características del tipo ideal que servidores públicos son los siguientes:

- Alto grado de especialización.
- Estructura Jerárquica de autoridad, con áreas --- bien delimitadas de competencia y responsabilidad.
- Reclutamiento del personal basado en la capacidad y conocimiento técnico.

- Clara diferenciación entre la renta y fortuna --- privada y oficial de los miembros.

La burocracia es un "modelo racional de organización" cuyas características son reconocidas en cualquier sistema de "servicio Civil de Carrera".

### 1.1.1.- LOS DOS MODELOS DE SERVICIO CIVIL

Cada país tiene un servicio civil propio, que es el reflejo de su historia, civilización, tradiciones, geografía y de sus estructuras políticas, económicas y sociales.

Según François Gazier, existen dos concepciones opuestas de Servicio Civil: "El de estructura abierta y el de estructura cerrada". (11)

Los países que han aplicado el servicio civil de carrera, han cambiado los elementos de los -dos modelos.

A continuación explicaremos brevemente las características e inconvenientes del servicio civil de estructura abierta y de estructura cerrada respectivamente.

Las características de un servicio civil de estructura abierta son las siguientes:

11.- GAZIER, François. LA FONCTION PUBLIQUE DANS LE MONDE. París, Editorial Cujas, 1972. p. 7.

- Se realiza un inventario y descripción de los puestos necesarios en la Administración Pública.

- El reclutamiento y selección es en base a los requerimientos del puesto y la especialización.

- La persona es titular del puesto, si éste desaparece o se modifica es afectado y no entra en una carrera con derechos, prestaciones, ascensos y retiro.

- No implica esfuerzos de formación de los servidores públicos por parte de la Administración Pública.

Las ventajas de este sistema son las simplicidad, pues aunque la clasificación de puestos es un trabajo laborioso, a eso se limita la gestión de personal, No hay que establecer todo un sistema de ascensos, de calificación de méritos, de promoción y de retiro; hay flexibilidad, en virtud de que se puede trabajar en el sector público como en el privado y es rentable, ya que se emplea sólo la gente que se necesita y por otra parte conocen su especialidad, toda vez que son reclutados exactamente para el puesto que se necesita.

Los inconvenientes que presenta este tipo de Servicio Civil, los podemos resumir en tres consideraciones:

- Se necesita tener una administración pública muy especializada y no todo en la administración pública es especialización; hay tareas de administración general.

- La Administración Pública no es una organización como cualquier otra; se requiere una mentalidad de servicio público.

- Se necesitan llenar dos requisitos: primero que el régimen educativo sean muy diversificado y segundo contar con un sector privado importante.

El servicio Civil de estructura cerrada.

El servicio Civil se considera como una parte aislada, como un mundo aparte al interior del país que requiere un trato particular, y personal, que consagre su actividad profesional durante toda su vida en un sistema organizado en ascensos y promociones, denominado carrera administrativa.

El sistema de estructura cerrada contiene dos elementos esenciales:

- a) Estatuto o ley
- b) La carrera administrativa

El estatuto o ley: esto significa que existen reglas particulares para el Servicio Civil y que los Servidores Públicos no son empleados privados, sino empleados de Derecho Público. Tienen derechos y obligaciones que no son iguales a los que tienen otros empleados, asimismo, tienen responsabilidades particulares y garantías especiales.

La carrera administrativa: significa que la entrada al Servicio del Estado no se basa en un reclutamiento para ocupar un puesto determinado, sino en la promesa de que el servidor público ocupe una serie de puestos organizados y jerarquizados. Lo más común es que se entra al sector público de joven, entre los 20-25 años, y se permanece hasta los 60-65 años, ocupando puestos más importantes y con mayor responsabilidad.

La carrera administrativa se organiza de la siguiente manera:

- Existen límites y mecanismos de promoción, que hacen que el servidor público escale los sucesivos grados del "cuerpo administrativo" al cual pertenecen o bien pasando a otro cuerpo administrativo. Para ello, se necesita tener la calificación requerida para ocupar los puestos.
- De lo anterior surge la necesidad de una formación más general que especializada.
- El servidor público tiene derecho a la estabilidad en su puesto de trabajo.
- El servidor público tiene obligaciones que los empleados del sector privado no tienen, se les puede prohibir algunas posiciones políticas expresadas públicamente, de pertenecer a un sindicato, de hacer huelga. No pueden realizar otras actividades profesionales que sean incompatibles con la actividad administrativa.

- La remuneración se prolonga con la pensión de re  
tiro.

Las ventajas que presenta el sistema de estructura cerrada es que proporciona servidores públicos, adaptados a la Administración Pública, con espíritu de servicio público, así mismo, en este sistema son formados desde la entrada y capacitados para tener calificación y competencia más elevada.

Podemos resumir los inconvenientes en la siguiente forma:

- Este sistema es más complicado que el sistema de estructura abierta. Hacer funcionar un sistema de carrera -- con mecanismos que son delicados, de manera que cada quien -- avance en su carrera administrativa y que corresponda al mismo tiempo a las necesidades del servicio administrativo, es -- muy difícil y enredado.

- La administración Pública se preocupa de la formación y capacitación del personal, lo que supone organizar escuelas e instituciones y cursos especiales.

- El riesgo que se corre es la automatización del personal, trayendo como consecuencia la monotonía y el aburrimiento que provoca bajo rendimiento. (12)

Los principales problemas del funcionamiento del -- servicio civil de carrera se refieren a la gestión del perso-



nal, al reclutamiento y selección, a la formación y capacitación de puestos de organización de la carrera administrativa, derechos y obligaciones de los servidores públicos, su remuneración y garantías a las cuales se les da diversas soluciones dependiendo de los países de los sistemas puestos en práctica.

## 1.2. ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL EN OTROS PAISES

Desde el siglo pasado países con un avanzado grado de desarrollo como Estados Unidos, Reino Unido, Canadá y Francia, han sentido la necesidad de mejorar los esquemas de administración de personal, estimulando la permanencia en sus cargos de los servidores públicos, para lo cual han venido operando modelos de Servicio Civil, con la finalidad de obtener un mejor aprovechamiento de sus recursos humanos, lo que se traduce en el alcance de metas y objetivos en plazos más cortos y con menos recursos.

Estos países han venido operando sus modelos en base a características y modalidades específicas acordes a su cultura, tradiciones y condiciones sociopolíticas y económicas; no obstante lo anterior, encontraremos algunas afinidades entre sí, localizándose éstas dentro de un marco del servicio civil, que define nivel jerárquico, órgano responsable de su aplicación, calificación de puestos, selección, contra

tación, remuneraciones, promoción, desarrollo de personal, -- planeación de recursos humanos, relaciones jurídico-laborales, programas de seguridad social e higiene; y, sistemas de información.

En las Constituciones Políticas de los países en referencia se sientan las bases para el desarrollo del Servicio Civil, empleo público o función pública. Existe una Ley de Servicio Civil, Ley de Empleo Público o Ley Reglamentaria que regula las relaciones entre el Estado y los empleados públicos, a su vez se han creado agencias, comisiones o direcciones del servicio civil que dependen directamente del Ejecutivo.

Respecto a la clasificación de puestos cuentan con catálogos y en cuanto a remuneraciones con tabuladores generales de sueldos que son establecidos por niveles y regiones; - de tal manera, que el sueldo es equiparado con el contenido - de funciones, atribuciones y responsabilidades. Las prestaciones y servicios adicionales se dan como incentivo y reconocimiento al mérito y desempeño.

El reclutamiento es generalmente centralizado, tomándose como base las aptitudes y conocimientos relacionados al puesto, grado de escolaridad; en Estados Unidos, el requisito mínimo para niveles inferiores es la educación secundaria. Existen además programas de reclutamiento y difusión de vacantes en Universidades y Centro de Enseñanza Superior.

Para la selección de personal es requisito indispensable el examen de admisión, su aplicación en la mayoría de los casos es centralizada y normalmente nunca se remite un só lo candidato, sino que se proporcionan tres o cuatro opciones para una mejor selección. La selección se lleva a cabo con base en la habilidad, conocimiento, capacidad y cualidades personales por medio de un examen de oposición, exámenes prácticos y de conocimiento en su área, para lo cual existe un jur do que recibe, analiza y determina los méritos del aspirante.

El desarrollo de personal en estos países se lleva a cabo en forma interna y externa, a través de organismos gubernamentales, abarcando ramos y niveles con programas específicos y continuos; celebrándose además, convenios con instituciones educativas nacionales y extranjeras.

Los ascensos para los empleados se otorgan, en estos países, en base a un sistema de promociones; ya sea a tra vés de concursos o por antigüedad. Para los Ejecutivos, en base al sistema de evaluación de la actuación, (E.U.A.) consi derando factores de aplicación, habilidad, mérito y formación profesional.

En algunos casos los puestos de base en el sistema de Servicio Civil alcanzan jerarquías tales como: Viceministro en el caso de el Canadá; y, Director General en algunos otros. Los directores y supervisores de nuevo ingreso deben

someterse a un período de prueba, antes de obtener su nombramiento definitivo.

Adicionalmente, existe un sistema de evaluación del desempeño, se aplica en todos los niveles, y los factores que se consideran son: eficiencia y productividad; trabajo y calidad; conocimientos profesionales; logro de objetivos; cualidades de organización; aptitud para la dirección, entre otros.

Por otra parte se han desarrollado programas de motivación en los cuales hay diversas y variadas actividades para incentivos a los trabajadores y mejorar su actitud ante el trabajo. Estos programas toman como base el desempeño sobresaliente, el sistema de méritos o evaluación de la actuación se otorgan recompensas y promociones, vacaciones pagadas seguros de vida, privilegios y plazas de especialización.

En los países tratados se da un programa de planeación de recursos humanos en el Sector público, eliminación de puestos, una vez efectuado el estudio de aprovechamientos de recursos humanos que se consideran necesarios, programas de ampliación de personal por creación de nuevos organismos de reducción de personal con base a indicadores de productividad y del control de gestión (Francia).

En cuanto a las relaciones jurídico-laborales; éstas comprenden la obediencia a las leyes que regulan las obligaciones del Servidor Público y principios de ética, asesoría sobre políticas laborales, los empleados tienen derecho a apelar decisiones que afecten su promoción, aumentos de salarios, cambios, suspensión o disminución de grado; contando con una estricta vigilancia contra abusos de poder.

En los países considerados se llevan a cabo programas de informática a nivel regional y central, proporcionando información general sobre Recursos Humanos y Sistema de Información para bolsa de trabajo del Gobierno Federal, lo cual facilita la Administración del Personal Público.

En la mayoría de los casos estudiados el seguro de vida y los sistemas de seguridad social se dan como prestación común.

La renuncia se dá por motivos personales y el cese se aplica en base a: resultados deficientes en el sistema de méritos; incumplimiento de las responsabilidades asignadas; o, por violaciones a la Ley o Reglamento de Empleado Público.

Finalmente cabe aclarar que lo expresado en párrafos anteriores, en cuanto a los diversos procesos que conforman las etapas del servicio civil, se desprende de la información

documental y bibliográfica que se pudo obtener y ha quedado plasmado en este documento, que a manera de síntesis compara los diferentes aspectos que se presentan en los países analizados.

Como corolario se puede afirmar que un Modelo de Servicio Civil para poder operar óptimamente debe involucrar todos y cada uno de los procesos de administración de los recursos humanos y la fase de planeación para su instauración debe asignar prioridades para cada uno de ellos, destacando por su importancia la promulgación de una ley de Servicio Civil que contemple en su contenido como norma de aplicación general, las tres etapas fundamentales que lo integran.

### 1.2.1. ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

El Servicio Civil de Estados Unidos fue influenciado por los sistemas británicos y canadienses.

"La famosa ley de los cuatro años (Four year tenure of office Act) de 1820, establecía que la mayoría de los funcionarios debían de ser confirmados cada cuatro años, una vez que rindieran cuenta de su gestión en el cargo. Dicha ley fue seguida de numerosas protestas por parte de los servidores públicos..."<sup>(13)</sup>

13.- KAPLAN, Eliot. THE LAW OF CIVIL SERVICE AND LAWS RELATING TO CIVIL SERVICE RETIREMENT. New York, 1958, p. 25; citado por ACOSTA Romero, Miguel. op. cit. p. 548.

Lo anterior trajo como consecuencia que hasta 1888 existiera un sistema burocrático politizado, por lo que hubo que recurrir a la reforma creándose la Comisión del Servicio Civil, (la primera Ley del Servicio Civil data de 1900 en -- Nueva York).

En el año de 1922, los estudios de la Comisión Hoover sirven de base para la consolidación de un servicio civil permanente de altos funcionarios públicos.

1934-1940, hay aprobación y aplicación de la reforma administrativa con base a los lineamientos del informe -- Pitman.

Por recomendación del Comité de Estudios intersecretariales en 1969, se asienta el Orden Ejecutivo 11491, -- que entra en vigor el 1° de enero de 1970, con reformas en 1971 y 1975.

La reforma a la Ley del Servicio Civil de 1978, -- llevado a cabo por el Presidente James Carter y en vigor a partir de enero de 1979, estableció una autoridad federal -- de relaciones laborales (FLRA), y otras organizaciones análogas.

El tipo de gobierno de estados Unidos, es un -- Estado Democrático Federal, con características generales -- que son: soberanía de los Estados de la federación y Siste-

mas político Bipartidista.

Su Constitución Política señala que todos los ciudadanos tienen derecho a trabajar en las filas del gobierno de este país, "Existen Leyes Federales, estatales y municipales. La Ley de Servicio Civil Federal es aplicable en materia Federal a los servidores del Estado, excluyendo a los empleados judiciales y legislativos, así como a los militares. (14)

Decretos.- El orden ejecutivo 11491, recomendaciones resultantes del estudio del Programa Federal de Relaciones Obrero-patronales.

Reglamentos.- Código ético, existen otros tipos de reglamentos que regulan diversas áreas de la Administración del Personal Público, de los cuales destacan los macro y micro.

Organismos Administrativos del Servicio Civil.

Macro.- Agencia Central de Administración de Personal (OPM), dependiente del Ejecutivo, tiene como funciones:

- a) Dirección en el manejo de la fuerza federal de trabajo.
- b) Normativas de planeación y políticas.
- c) Coordinación y evaluación programática.
- d) Administración y desarrollo del personal ejecutivo.



- e) Relaciones con el Congreso.
- f) Evaluación del desempeño.
- g) Etica gubernamental.

Micro.- Autoridad Federal de relaciones laborales (FLRA); Comité del Congreso para el Servicio Civil (CSC); -- Consejo de Protección al Sistema de Mérito (MSCP); Comisión de Igualdad de Oportunidad de Empleo (EEOC); con funciones de:

- a) Política de relaciones laborales.
- b) Legislación Laboral.
- c) Investigación de prácticas laborales inadecuadas o prohibidas.
- d) Política de Administración de Personal.
- e) Política Salarial y clasificación de puestos.
- f) Políticas de seguridad.

Dictar organismos de igual forma clasifican al personal por puestos y remuneración, estos se da a través de ca tá l o g o s y tabuladores.

La ley de clasificación (clasificación act) representada por las letras G.S. (Government Service). Establece la escala reglamentaria de 18 que cubre todos los puestos -- del servicio civil. Define dificultad, responsabilidad, descripción del trabajo y límites de sueldo en cada grado.

El tabulador general de sueldos, el nivel y especialidad se da de acuerdo a la categoría en que se encuentre el empleado y en relación con su antigüedad en el gobierno.

Se establecen prestaciones y servicios adicionales como son: incentivos y reconocimiento al desempeño excelente; y supervisores pueden obtener un pago al mérito de acuerdo a su desempeño, llevándose a cabo diversas etapas para obtener éstos beneficios como son: el reclutamiento, selección y contratación de personal.

El Reclutamiento puede ser:

Centralizado.- las vacantes se dan a conocer por medio de avisos en las oficinas de correos, señalando requisitos, sueldo y capacidad.

Descentralizado.- Para puestos especiales en cada Departamento de Estado. (15)

"Los candidatos a empleados de la administración Pública son informados con claridad de los requisitos necesarios para la admisión y examen, tales como educación, experiencia, edad y requisitos físicos si lo hay para policías, bomberos y guardias de prisión". (16)

15.- CER IBIDEM 26 a 30

16.- ACOSTA Romero, Miguel. Op Cit. p. 153

Respecto a la selección y contratación, el examen de candidatos, se lleva a cabo en la Agencia Central sobre -- las bases de habilidad, conocimiento y capacidad por medio de un examen de oposición. La contratación se lleva en forma descentralizada por cada agencia en caso de nuevo ingreso.

"La mayoría de los exámenes para ingreso son escritos y revisados por agencias de personal. Para los ascensos generalmente no existen normas específicas en los estatutos, sino que se dejan -los detalles a las agencias de personal".<sup>(17)</sup>

Estas agencias de personal lleva a cabo el método de la movilidad de los servidores civiles, que pueden ser:

- a) Ascendientes.- En base al sistema de méritos para empleados y valuación de la actuación para -- ejecutivos.
- b) Descendiente.- En base a resultados insatisfactorios del sistema de evaluación o por prácticas - laborales inadecuadas. En el primer caso deberá someterse al empleado a un período de prueba -- (mínimo de tres meses a un máximo de tres años).
- c) Renuncia.- Motivos personales.
- d) Reubicación. Para los Ejecutivos sólo podrá ser dentro del mismo departamento.
- e) Cese.- Por prácticas laborales prohibidas e inadecuadas o después del período de prueba mencionado en el inciso b).

El desarrollo de personal tiene las siguientes características:

- a) Descentralizado en niveles inferiores a directivos.
- b) Cada agencia puede formular su propio sistema de evaluación.
- c) Participación de los empleados en el establecimiento de objetivos de trabajo.
- d) Dan a conocer los elementos críticos de la actuación y se presta ayuda para superar las deficiencias.
- e) Existencia del servicio ejecutivo senior (SES), que consiste en un programa de desarrollo continuado para facilitar al Gobierno Federal, la actuación y retención de directivos de alto nivel.
- f) Existencia de un programa llamado XD que consiste en un curso de dos años para profesionistas con posibilidades de ingresar al SES. (18)

No existe el derecho de huelga y el servicio civil abarca las dependencias del Ejecutivo Federal e incluye hasta nivel de Director General.

18.- CFR. Revista: THE CIVIL SERVICE, FACT SHEETS ON BRITAIN, prepared for British Information Services by the central office of information. London, 1979. pp. 1 a 4.

### 1.2.2. INGLATERRA

El servicio civil británico es responsable de la conducción de todas las actividades gubernamentales relacionadas con la comunidad. El trabajo de los servidores civiles se extiende desde la formulación de propuestas políticas para los ministros, para que se lleve a cabo una correcta dirección de los mecanismos de gobierno.

La estabilidad de la administración está asegurada a través de la neutralidad política del servicio civil. Así mismo los empleados civiles trabajan bajo la Autoridad y Dirección de los Ministros, que son responsables para el Departamento para el que ellos han sido nombrados, leglamente son empleados de la Corona (The Crown Servants), Los ministros pueden ser también cuestionados ante el parlamento por su política.

Un cambio de ministros, que puede ser dado por cambios ministeriales dentro de la administración o el advenimiento diferente de una complejión gubernamental, no entraña el cambio de personal. La selección del servicio se hace por una competencia abierta supervisada por un cuerpo formal independiente; el sistema de promoción dentro del servicio es por méritos.

A continuación veremos los antecedentes y características del servicio civil en Inglaterra.

Durante los siglos XVII y XVIII, el parlamento desconfió de los empleados de la corona, considerándolos instrumentos de las prestaciones de los monarcas, a tal punto que se les negó facultades y garantías que pudieran representar la atribución de un poder considerable.

"Las leyes de 1772 y 1786, excluyeron a los servidores de la corona del seno del parlamento y nunca éste se preocupó de mejorarles su situación, ni de organizarles si quiera, el funcionamiento de los servicios". (19)

En el año de 1854, es elaborado un reporte Northcote Trevelyan sobre la Administración Pública Inglesa que -- dio origen al servicio civil británico instaurado en 1870.

Recomendaron dividir el servicio de trabajo intelectual y rutinario: los graduados en las universidades serían reclutados para el primero y los no graduados para el segundo. Es decir, la idea principal que orientó su investigación fue la de ocupar los puestos administrativos superiores con -

19.- PRT. J. A., DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Esquema de Derecho Comparado. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, No. 1; citado por ACOSTA Romero, Miguel.op. cit. p. 550.

los mejores profesionistas universitarios. El trabajo rutinario sería desempeñado por personas de educación -mínima.

En 1876, las mujeres tienen acceso a la función pública: en 1917 se crea una corte de arbitraje y en 1925, surgen los Consejos Witley, que es un organismo de conciliación sin poderes decisorios.

El organismo británico, encabezado por el Primer Ministro Harold Wilson, publicó en 1968 los hallazgos y recomendaciones del Comité Fulton. El cual se estableció con el objetivo de realizar una investigación exhaustiva del servicio civil británico, este documento aclara ideas acerca de la estructuración de la carrera administrativa del servidor público.

"La tradición en Inglaterra ha permitido que aún en ausencia de un verdadero estatuto jurídico escrito, se haya podido ir formando uno no escrito". (20)

El tipo de gobierno, es una monarquía constitucional y democrática, en la que el soberano está sujeto a la ley constitucional. Gobierno Parlamentario, en el que se encuentran reunidos los poderes legislativos, ejecutivo y judicial con la existencia del primer ministro como Jefe de Gobierno.

Existe un Departamento del Servicio Civil que depende directamente del Primer Ministro y cuyas funciones son: - las de marcar las políticas, normas y procedimientos en materia de personal y autorizar en última instancia, las contrataciones de nuevos servidores públicos.

Se denomina división de personal que dependen del Ministro en cada Departamento de Estado, siendo sus funciones el de aplicar políticas de administración de personal público, optimización administrativa y controlar los recursos humanos y el presupuesto.

Abarca todas las ramas y niveles del servicio público, tiene gran importancia la formación y capacitación para el trabajo, organizan diversos cursos de capacitación encaminados hacia el logro de un mejor desempeño de los servidores públicos.

El colegio del servicio civil que jerárquicamente depende del Departamento del servicio civil tienen como objetivo dotar al servicio civil de carrera de la eficiencia en el trabajo, y su propia política es vincular los programas de capacitación con el resto de los Departamentos.

La Comisión del Servicio Civil, es la encargada de la clasificación de grupos y categorías ocupacionales y los límites de sueldo determinados para cada grado. De acuerdo



al nivel que es directivo, ejecutivo y oficial administrativo; o de especialidad donde se especifica la división entre empleados industriales y no industriales. Los primeros son los trabajadores manuales que laboran en muelles, fabricas o diversos orga-ismos pertenecientes al Estado. Con relación a los segundos, se distinguen tres categorías en diferentes niveles:

- El nivel directivo, cuya misión estriba en asesorar, ampliar, auxiliar a los ministros en materia política administrativa.

- El nivel ejecutivo, lo forman los responsables de la gestión cotidiana de los asuntos gubernamentales.

- El nivel oficial administrativo, que son los de apoyo y trato con el público.

Es importante destacar la importancia del conocimiento y responsabilidad en el trabajo, como las bases para ingresar al servicio civil británico.

El reclutamiento dentro del servicio civil se lleva a cabo de acuerdo al nivel en que el servidor civil labora, por ejemplo, a un clerical asistent, lo recluta su Departamento ya que en estos puestos continuamente se cambia al personal. En el caso de un permanent officer, el reclutamiento lo efectúa la Comisión del Servicio Civil.

El reclutamiento del nivel ejecutivo, se realiza de entre los egresados de las universidades de Oxford y Cambridge y de la Escuela de Londres de Economía. En los niveles inferiores lo realizan los propios Departamentos del Estado. Los Departamentos al reclutar personal, lo tienen que hacer atendiéndose a las reglas que la Comisión ha establecido previamente.

#### SELECCION Y CONTRATACION

En la Comisión del Servicio Civil, se aplican dos exámenes, uno general y otro específico para el ingreso al servicio, ante el jurado de profesionistas. Estos se realizan anualmente, la contratación es descentralizada en cada dependencia. En los casos de nuevo ingreso la contratación se realiza en forma individual para los niveles ejecutivos y en forma colectiva para el resto del personal, incluyendo técnicos y especialistas, aplicándoles exámenes de conocimientos en el área específica de su especialidad.

#### CAPACITACION Y DESARROLLO DE PERSONAL.

Abarca todos los ramos y niveles del servicio público. Teniendo gran importancia la formación y capacitación para el trabajo, organizan diversos cursos y actividades de capacitación encaminados hacia el logro de un mejor desempeño de los servidores civiles.

## OBSERVACIONES

- El servicio civil, incluye al Gobierno Central y corporaciones gubernamentales.
- Abarca hasta el nivel de viceministro,
- Existe el derecho de huelga en los servicios públicos.
- Los cambios de Gobierno no afectan la estructura del servicio público.
- Los miembros de alta jerarquía del servicio civil desempeñan un papel preponderante en el proceso de toma de decisiones del Parlamento.

## 1.2.3. FRANCIA

En Francia, como se ha expuesto con anterioridad, la concepción de servicio civil de carrera es el de estructura cerrada, se considera como una misión a la cual el servidor público consagra su vida activa, gracias a la organización de carrera muy diferentes a las que surgen de los contratos de trabajo y contratos colectivos.

La definición de lo que se debe entender por funcionario concebida por el Estatuto de la Función Pública del 19 de octubre de 1946, se encuentran en sus términos actualmente en el ordenamiento del 4 de febrero de 1959

Los elementos que caracterizan la situación del funcionario son: la ocupación de un empleo permanente en una Administración Pública Francesa, y la titularidad, acto que -- otorga a una persona la calidad de funcionario integrándolo en la Jerarquía administrativa.

Estas características conducen a rechazar dentro - de la categoría de funcionarios a los trabajadores eventuales y a los pasantes de las diversas ramas de las profesiones. Así mismo, los empleados de los servicios públicos de carácter industrial y comercial, exceptuando al Director y al Contralor, no se consideran funcionarios.

Por su parte, los funcionarios se conciben en sí - mismos como poseedores de una parte de la soberanía del Estado por lo que son considerados más como un oficial público, que como un servidor público.

Las características generales del servicio civil - francés son las siguientes:

- El reclutamiento y selección se basa en el concurso. Existe un concurso abierto a los estudiantes y un concurso interno reservado a los funcionarios que cuentan con algunos años de experiencia. El principio de la carrera administrativa condiciona la edad (25 a 30 años) en que deben presentarse los concursos.

- La capacitación, para entrar al servicio civil de carrera, se hace de dos maneras:

a) Preparación al examen abierto sobre cultura general y conocimientos especializados en la Universidad.

b) Preparación para un examen de promoción interna en las Escuelas de Administración Pública. La más famosa es la Escuela Nacional de Administración. (21)

- Los funcionarios están sometidos a un régimen jurídico público, distinto del régimen jurídico privado. La organización del servicio civil de carrera se basa en un Estatuto de la Función Pública que establece los derechos y obligaciones de los funcionarios.

Se recluta para formar parte de un Cuerpo Administrativo como son el Inspector, administrador, ingeniero, etc. existen estatutos particulares que reglamentan los derechos y obligaciones de cada cuerpo administrativo.

- Existe un élite de funcionarios que ocupan los puestos de Dirección de la Administración Pública Francesa, es decir, los altos funcionarios como son: los miembros de los grandes cuerpos de inspección y control (consejo de Estado, contr. de cuentas, inspección general de finanzas); del cuerpo prefectorial, diplomático, técnico y cuadros superiores que egresan de la Escuela Nacional de Administración y

21.- CFR "LA FONCTION PUBLIQUE DANS LE MONDE", de GAZIER, --  
Fracois. Ed. Cujas, París, 1972. pp. 44-45.

y de la Escuela Politécnica.

"No existe un organismo central del servicio civil sino la Dirección General de Administración y de la función pública adscrita al primer Ministro que coordina la política de personal; sin embargo, la contratación de empleados y los incidentes de su carrera están sujetos en mayor grado al control de cada Departamento y en menor proporción a la vigilancia central, el control departamental está limitado por el empleo de representantes de personal, De ahí la falta de integración". (22)

---

22.- CFR. MANUAL DE LEGISLACION Y PRACTICAS DEL SERVICIO CIVIL.  
Naciones Unidas. Nueva York, 1976. pp. 175-176.

## C A P I T U L O   S E G U N D O

2. DERECHO LABORAL BUROCRATICO, SU NATURALEZA
- 2.1. EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL
- 2.2. LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO
- 2.3. ACUERDO SOBRE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO CIVIL DE 1934.
- 2.4. ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION DE 1938.
- 2.5. ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION DE 1941.
- 2.6. EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.
- 2.7. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

## 2.- DERECHO LABORAL BUROCRATICO SU NATURALEZA.

En cuanto a los trabajadores al servicio del Estado, su incorporación a la tutela de sus derechos por la legislación laboral fué más retardada y ocurrió muchos años después de la promulgación de los principales sociales en la Constitución Política de 1917.

Recordemos que en un principio el contrato de trabajo tenía una connotación meramente civilista, como ya lo hemos asentado, y en la materia burocrática atendiendo a la finalidad especial de los servicios que se prestan por el Estado y tratándose de actividades no lucrativas, se les consideró a los servidores públicos absolutamente independientes al cambio motivado por el artículo 123 de nuestra Constitución.

En 1934 se relajaron por primera vez ciertos derechos y aspectos sobre el trabajador estatal, cuando el General Abelardo L. Rodríguez, por Decreto Presidencial de 12 de abril de dicho año, creó el "Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil" como una consecuencia directa de la Ley Federal del Trabajo de 1931, que disponía que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del Servicio Civil que se expidieran. (23)

23.- Cfr. Baltazar Cavazos Flores, El Artículo 123 Constitucional y su proyección en Latinoamérica, Jus, S.A., México, 1976. pp. 226-228.



Posteriormente el Presidente Lázaro Cárdenas expidió el 5 de noviembre de 1938 el denominado "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión", del cual nos dice Baltazar Cavazos, que les otorgó seguridad y condiciones justas de conformidad con las posibilidades del Gobierno Federal. (24)

El anterior estatuto, sufrió una actualización por el General Manuel Avila Camacho, el 4 de abril de 1941, que mantuvo su vigencia durante diecinueve años.

Por fin el 5 de diciembre de 1960, el Presidente de la República Mexicana, Licenciado Adolfo López Mateos, logró que se adicionara el artículo 123 Constitucional integrándose el apartado "B", que venfa a regular las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, el Departamento del Distrito Federal y los Territorios Federales con sus empleados, dedicándose a las garantías de dichos trabajadores y reconociendo rango constitucional a los derechos de los burócratas, ingresándolos al Derecho Laboral y de la Seguridad Social. (25)

En la exposición de motivos se fundamentó el por qué de la creación de un apartado diverso y la consecuente diferenciación entre unos y otros trabajadores, en virtud de que los burócratas prestan sus servicios para instituciones de interés colectivo, constituyéndose de esa forma en -

24.- IDEM.

25.- IDEM.

íntimos colaboradores del ejercicio de la función pública, mientras que quien labora para una empresa realiza su trabajo con fin de lucro y para satisfacción personal, pero reconociendo que el trabajo forma parte esencial de la dignidad del hombre se expuso que requería una legítima tutela, por otra parte la distinción se atribuyó también a la naturaleza especial de la designación que otorga el poder público, como un acto administrativo en contraste con el contrato de trabajo en el sector privado. (26)

A pesar de la separación realizada, muchos de los beneficios alcanzados por la regulación del trabajo en general, se hicieron extensivos en favor de los burócratas, en cuanto a la jornada de trabajo, prestaciones y el establecimiento de un régimen de seguridad social. Este apartado en sus cortos veintiocho años de existencia ha sufrido diversas adecuaciones, incluso en su ámbito competencial, que por Decreto de 7 de octubre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día siguiente, quedó su texto en la forma siguiente: "Entre los Poderes de la Unión el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores", modificación necesaria para la desaparición de los Territorios en nuestro país y otra de sus relevantes adiciones se hizo por Decreto de 16 de noviembre de 1982, publicado el día siguiente en el Diario Oficial de la Federación, creándose la fracción XIII Bis, relativa a los trabajadores de -

26.-Cfr. Baltazar Cavazos Flores, El Artículo 123 Constitucional y su Proyección en Latinoamérica, Ob. Cit., pp. 226-227.

las Sociedades Nacionales de Crédito, como consecuencia de la privatización de la Banca privada. (27)

Ahora bien como consecuencia de la creación del apartado "B", se hizo necesaria la promulgación de una Ley Reglamentaria, que contemplara con mayor amplitud y claridad la manera de regularse las relaciones de trabajo de esos servidores públicos, promulgándose la "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado", publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1963, bajo el régimen del Presidente Adolfo López Mateos.

En cuanto a la misma debemos referirnos a ella - denotando en principio que en su artículo 11 prescribe que la Ley Federal del Trabajo, es su ordenamiento supletorio básico, por lo cual resulta escasa en su articulado, dejando a ésta última aparentemente cubrir sus enormes lagunas; - procederemos a destacar algunas de sus particularidades.

El ordenamiento en comento consta de diez títulos, que se refieren a los derechos y obligaciones de los trabajadores y los titulares, a los derechos escalafonarios y de promoción y ascenso, la organización colectiva de los trabajadores y las condiciones general de trabajo que deberán elaborarse, los riesgos profesionales y las enfermedades no profesionales, las prescripciones y su derecho proce

27.- Cfr. Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Porrúa, S.A. Ed. 21a., México, 1986, pp. 12-18.

sal, comprendiendo lo relativo al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el procedimiento ante él y la tramitación especial de los conflictos entre el Poder Judicial y sus servidores.

El estatuto establece la relación de trabajo directamente entre el titular de la Dependencia u Organó o institución y los trabajadores, señala la existencia de dos categorías diversas de trabajadores, los de confianza a quienes excluye de la aplicación de la Ley y los de base, de los cuales es materia la regulación. Precisa además de ocupando puestos y plazas de base puede haber trabajadores denominados interinos o provisionales que constituyen una especie nueva de trabajadores.

Se contempla la figura del nombramiento en lugar de la del contrato de trabajo, consagrando para los trabajadores de base el principio de estabilidad en el empleo, señalando con claridad los requisitos y causas por las cuáles el Titular podrá dar por terminados los efectos de los nombramientos, conocido comunmente como cese, formalidades que van desde el levantamiento de una acta administrativa por el superior inmediato del trabajador, hasta la obligación de solicitar ante el Organó Jurisdiccional por medio de un juicio, la autorización para hacer efectiva la baja del trabajador.

Por lo que respecta a los derechos y prestaciones, consagra una jornada máxima, el derecho a vacaciones, en cuanto al salario fija su sujeción a los mínimos marcados y que tipo y montos de retenciones, descuentos o deducciones se pueden efectuar al mismo, una prima quinquenal en retribución al tiempo de servicios prestados y que es complemento del sueldo, el tiempo extraordinario y un aguinaldo anual de 40 días.

Sobre la organización colectiva de los trabajadores prevee la existencia de un sindicato único en cada entidad, el derecho de huelga, precisándole circunstancias estrictas para su procedencia y la existencia de requisitos previos, en virtud de la naturaleza de los servicios que presta el Estado, que hacen difícil el ejercicio de éste derecho. Prevee la existencia de unas condiciones generales de trabajo que contendrán los principios convenientes para reglamentar en específico el desarrollo de las labores, lo tocante a riesgos de trabajo, seguridad e higiene y disposiciones disciplinarias con la forma de aplicarlas.

Consagra derechos tutelares del trabajo de menores y los de la mujer trabajadora en los períodos pre y post-natales.

En materia de organización colectiva, existe la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado, que aglutina a los sindicatos de las dependencias burocráticas y se

encarga de la mejor organización y defensa de los intereses del servicio público.

En esta materia el organismo que tiene encomendada la función de brindar los servicios y prestaciones relativas a la seguridad social, lo es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, -- que cuenta a su vez con un Fondo de Vivienda, encargado de proporcionar habitaciones baratas y accesibles a los trabajadores burocráticos.

Existen otros ordenamientos reglamentarios que -- el propio apartado "B" contempla, que se refieren a los trabajadores al servicio de las Fuerzas Armadas Mexicanas, con una institución de seguridad social propia y la Ley Reglamentaria de la fracción XII bis del apartado citado y que -- regula las relaciones de trabajo de los empleados al servicio de las Sociedades Nacionales de Crédito.

## 2.1. EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

Después de haber transcrito los testimonios que se contienen en el inciso que antecede, los que resultan - sumamente importantes y de gran reelevancia, además de dar nos un panorama veraz de la atmósfera reinante en los años previos al inicio de la lucha revolucionaria, considerando por otra parte que el conocimiento histórico facilita la - comprensión del tema, analizaremos la formación del artículo 123 de nuestro máximo ordenamiento.

Paralelamente a los hechos narrados, los ideólo gos de la Revolución hacían patente su preocupación por el mejoramiento de las condiciones sociales de los trabajadores en nuestro país, tal como se refleja en el Programa y - manifiesto a la Nación del Partido Liberal Mexicano, proclamado en San Luis Missouri, el primero de julio de 1906, destacando dentro de sus militantes los hermanos Flores Magón, quienes formaban parte del Comité del mismo, Ricardo Flores Magón como presidente, Juan Sarabia como Vicepresidente, Antonio I. Villarreal como Secretario y Enrique Flores Magón como Tesorero. Del mencionado documento podemos destacar - los párrafos y puntos siguientes:

" ... Los puntos de este programa no son ni pueden ser otra cosa que bases generales para la implantación de un sistema de gobierno verdaderamente democrático. Son

la condensación de las principales aspiraciones del pueblo y responden a las más graves y urgentes necesidades de la patria. ... Un gobierno que se preocupe por el bien efectivo de todo el pueblo no puede permanecer indiferente ante la importantísima cuestión del trabajo ... El trabajador mexicano ha sido reducido a la condición más miserable; en donde quiera que presta sus servicios, es obligado a desempeñar una dura labor de muchas horas por un jornal de unos cuantos centavos, ... Capital y Trabajo. 21. Establecer un máximo de 8 horas de trabajo y un salario mínimo en la proporción siguiente: \$1.00 para la generalidad del país, en que el promedio de los salarios es inferior al citado y de más de \$1.00 para aquellas regiones en que la vida es más cara y en las que éste salario no bastaría para salvar de la miseria al trabajador. 22. Reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio. 23. Adoptar medidas para que con el trabajo - destajo los patrones no burlen la aplicación del tiempo máximo de salario mínimo. 24. Prohibir en lo absoluto el empleo de niños de catorce años. 25. Obligar a los dueños de minas, fábricas, talleres, etc., a mantener las mejores condiciones de higiene en sus propiedades y a guardar los lugares de peligro en un estado que presta seguridad a la vida de los operarios. 26. Obligar a los patrones o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores, cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos patrones o propietarios. 27. Obligar a los patrones



a pagar indemnización por accidentes de trabajo. 28. Declarar nulas las deudas actuales de los jornaleros de campo para con los amos. 29. Adoptar medidas para que los dueños de tierras no abusen de los medieros. 30. Obligar a los arrendadores de campos y casas que indemnizen a los arrendatarios de sus propiedades por las mejoras necesarias que dejen en ellas. 31. Prohibir a los patrones bajo severas penas que paguen al trabajador de cualquier otro modo que no sea dinero en efectivo; prohibir y castigar que se impongan multas a los trabajadores o se les hagan descuentos de su jornal o se retarde el pago de la raya por más de una semana o se nieguen al que se separe del trabajo el pago inmediato de lo que tiene ganado; suprimir las tiendas de raya, 32. Obligar a todas las empresas o negociaciones a no ocupar entre sus empleados y trabajadores sino una minoría de extranjeros. No permitir en ningún caso que trabajos de la misma clase se paguen peor al mexicano que al extranjero en el mismo establecimiento, o que a los mexicanos se les paguen en otra forma que a los extranjeros. 33. Hacer obligatorio el "descanso dominical".<sup>(28)</sup>

Sumamente pretencioso para su tiempo resultaban los anhelos consagrados en el texto, sin embargo, sino en su totalidad gran parte de los mismos fueron escogidos con beneplácito por la Carta Magna. Francisco I. Madero, insignia del movimiento, simpatizaba con las ideas de ésta organización.

28.- Mario Contreras y Jesús Tamayo, México en el siglo XX 1900-1913, ob. cit. pp. 229-258.

Así como en la República había cundido la llama de la justicia social, en el exterior se daban acontecimientos como la Carta de las Naciones Unidas, la constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y la Carta Internacional Americana de las Garantías Sociales, que predecían una esperanza de mejor situación a los trabajadores en el contexto mundial, consolidando el avance hacia esa justicia social.

Carranza por su parte tenía el compromiso con la clase obrera de redimirla en sus condiciones, tal cual quedó de manifiesto en la Convención Revolucionaria de Aguascalientes y en el pacto celebrado entre la revolución constitucionalista y la casa del Obrero Mundial en febrero de 1915 contituyéndose los famosos batallones y brigadas rojas. (29)

Así las cosas, en el foro del constituyente Queretano, se presentan en el debate diversas opiniones sobre el artículo quinto constitucional, que ocasionaron una gran polémica, la orientación inicial se limitaba a la ampliación del texto original del precepto relativo consignado en la Constitución Federal de 1857, incluyéndosele bases fundamentales en materia de legislación del trabajo, que permitieran una reglamentación posterior en cada Entidad Federativa, cristalizando el deseo de brindar mayor protección a la clase trabajadora.

29.- Véase, Mario Contreras y Jesús Tamayo, México en el siglo XX 1913-1920, Lecturas Universitarias 22, UNAM. T. 11, México, 1983, pp. 191-195.

Con gran sensibilidad y ante la trascendencia de las cuestiones en discusión, así como la amplitud de los temas abordados por los constituyentes y a propuesta del Diputado Alfonso Cravioto, formulada el día 29 de diciembre de 1916, se desechó la opción de ampliar el artículo quinto y se adoptó la de integrar un artículo especial que comprendiera todas las cuestiones relativas al trabajo, para que con toda amplitud y claridad se consignarán los derechos y garantías obreras, el elocuente Don José Natividad Macías, asesor jurídico del primer jefe del movimiento revolucionario, dió la nota culminante al comentar en su uso de la palabra, que Don Venustiano Carranza hablaba de dar a la clase obrera las leyes encaminadas a revivirla, y que él había sido comisionado por el propio primer jefe, para hacer un estudio en los Estados Unidos respecto de la legislación mundial, explicando de inmediato cada uno de los artículos del proyecto para concluir reclamationando que ni las leyes americanas, ni las inglesas, ni las belgas, conceden a los trabajadores lo que dicha propuesta les otorga, aunada ésta declaración a lo manifestado por el Diputado Cravioto, entusiastamente se suspendió la sesión, constituyéndose una comisión especial para el estudio y redacción de éste nuevo capítulo, integrada por Pastor Rouaix, Secretario de Fomento, Don José Natividad Macías, José Inocente Lugo y Rafael de los Ríos, entre otros, Previo a someterse a la sesión, Don Francisco J. Múgica le efectuó adiciones importantes al dictamen, y en discusión inolvidable y de prolongada duración -- del 23 de enero de 1917, fue aprobado el artículo 123 e in-

cluido en nuestra Constitución, con lo que antes que ningún otro país en el mundo se sancionó el derecho social, aún en contra de las doctrinas del liberalismo económico, predominante en la época. (30)

El artículo 123, aprobado en mayoría de 163 votos, se configuraba de 30 fracciones, que contenían una basta gama de principios rectores del derecho laboral, preceptuándose una jornada máxima de ocho horas para el trabajo diurno, la prohibición del empleo de menores de doce años, un jornal especial para menores de dieciséis, el descanso semanal, el descanso postnatal y los permisos de lactancia, el salario mínimo, la participación de utilidades, fijó el principio de a trabajo igual, salario igual, la obligación de cubrir el sueldo en efectivo, el tiempo extraordinario, la obligación de proporcionar habitaciones a los obreros, la responsabilidad patronal sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, la necesidad de medidas de seguridad e higiene en las labores, la libertad de asociación obrera y empresarial, los respectivos derechos de huelga y para el establecimiento de una Junta de Conciliación y Arbitraje, la indemnización por despido, la preferencia de los derechos laborales y el establecimiento de condiciones que serían consideradas nulas en los contratos de trabajo, principalmente, constituyeron grandes beneficios para la clase

30.- Cfr. Francisco Quiroz Acuña, Génesis del Artículo 123 - Constitucional en el Congreso Constituyente de 1917, Foro Laboral No. 5, Editorial Popular de los Trabajadores México, 1981, pp. 21-38.

obrero mexicana, Debemos recalcar y en relación al tema en estudio, que en el proemio del precepto se establece que és tas bases regirían el trabajo de los obreros, jornaleros, - empleados, domésticos y artesanos y de una manera general - todo contrato de trabajo. (31)

De lo anterior se desprende la idea de muchos tra tadistas, entre los que destacan Don Alberto Trueba Urbina, en el sentido de que el derecho del trabajador es único y - debe ser integrado, suprimiendo la práctica actual de existir diversas legislaturas, con lo cual si bien no congeniamos del todo, coincidimos en la necesidad de que los trabajadores municipales sean acogidos en cuanto a su normatividad expresamente por el texto del artículo constitucional - en comento, en específico al apartado "B", ya que pretendemos demostrar con éste estudio que han sido marginados injustificadamente del principio que rige nuestro derecho de trabajo.

Como un comentario final debemos expresar que el precepto fue resultado de la convulsión social dada en nues tro país, que rebasó a los ideólogos del movimiento armado, consiguiendo una adelantada normatividad en la materia, que nunca se pensó lograr tales alcances y beneficios.

31.- Véase, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Edición de Homenaje al Congreso Constituyente de Querétario, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México, 1967, pp. 138-151.

El precepto en comento ha sufrido dieciséis adiciones y reformas desde su origen, siendo la más destacada la promulgación del apartado "B", destinado a regular a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, reforma a la cuál se aludirá con mayor detenimiento en otro apartado de nuestro trabajo.

## LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Es evidente que al quedar plasmados los principios o bases fundamentales a los cuáles se sujetarían las relaciones de trabajo, se logró poner la primera piedra para el desarrollo de la materia, sin embargo, aún quedaba un gran camino por recorrer, los preceptos constitucionales -- constituían derechos mismos de los obreros, pero como en el mismo dispositivo se señalaba, debían existir ordenamientos reglamentarios para facilitar la aplicación y su observancia.

En razón del propio texto del incipiente artículo 123, de los años de 1917 a 1929, proliferaron codificaciones laborales, que no tenían ninguna sistematización, provocándose con la pluralidad una verdadera confusión, los gobiernos en las Entidades Federativas emitían las disposiciones de modo autónomo y distinto de las demás, y por otra parte consignamos que la promulgación de esos instrumentos no en todos los casos fué en forma breve, ya que las circunstancias económicas y políticas del país no eran del todo propicias, pues la inestabilidad del régimen gubernativo y la existencia de caudillos en el interior de la República creaban un clima de desconcierto, impidiendo el progreso inmediato de nuestra legislación laboral.

Debemos destacar que en dicho período, se denota ron indicios de la necesidad de federalización de las normas laborales, como lo fueron tres circulares emitidas por la entonces Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, - la primera el 23 de abril de 1926, en la cuál se informaba a las Entidades que dicha dependencia, a través de su Departamento de Trabajo, era la competente para conocer de los conflictos existentes entre trabajadores y patronos de la industria ferroviaria. El 10 de marzo de 1927, se emitió una segunda circular para fincar la competencia en los problemas surgidos en las industrias minera y petrolera, en favor de la misma Secretaría, en ese mismo año, cinco días después, se emitió una tercera circular que colocaba en la misma situación a las empresas de la industria textil. (32)

El Presidente Plutarco Elías Calles, dejaba ver una especial preocupación por lo que acontecía en materia jurídico laboral y su alta sensibilidad lo instaba a federalizar las normas sobre el trabajo, como se aprecia en el proyecto que sobre el particular envió a la Cámara de Diputados el 20 de octubre de 1926, pretendiendo la federalización de la Ley Reglamentaria para el Distrito y Territorios Federales en Materia de Trabajo, lo que contrariaba abiertamente el texto constitucional, excediéndose el Eje-

---

32.- Cfr. Luis Calderón Avelar, Ley Federal del Trabajo de 1931, Foro Laboral, ob. cit., pp. 90-91.



cutivo en sus atribuciones, por lo cual ese intento no prosperó; sin embargo y con la misma motivación, fue durante su régimen que el 23 de septiembre de 1927 se creó la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de conflictos colectivos e individuales en zonas federales que abarcaran dos o más Estados, en empresas cuyo establecimiento requiera contrato o concesión federal y cuando hubiera sometimiento expreso a su competencia. Así mismo, en junio de 1928 se proyectó la reforma de la fracción X del artículo 73 y del 123 Constitucionales, para poder promulgarse una Ley Federal del Trabajo. (33)

En julio de 1929, bajo el régimen del Presidente Emilio Portes Gil, se aprobaron las modificaciones a los preceptos mencionados, es decir, la fracción X del artículo 73 y su preámbulo, y la fracción XXIX del 123, ambos de nuestra Constitución, facultándose al Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo, federalizado sus disposiciones. Después de elaborarse y revisarse diversos proyectos, el 10 de julio de 1931 se somete a la aprobación de la Cámara de Diputados, la cuál lo aprueba por unanimidad el 4 de agosto del propio año, siendo sancionada favorablemente por la de Senadores el 13 de agosto de 1931, finalmente promulgándose el 18 de agosto de ese mismo año, por el Presidente Pascual Ortíz Rubio. (34)

33.- Cfr. Luis Calderón Avelar, Ley Federal del Trabajo de 1931, Foro Laboral, ob. cit., pp. 92-94

34.- Cfr. Luis Calderón Avelar, Ley Federal del Trabajo de 1931, Foro Laboral, ob. cit., pp. 93-94.

La Ley en cuestión constaba de once títulos y podemos destacar de la misma, que definía los sujetos del derecho del Trabajo, estatufa el principio de la libertad del trabajo y sus limitantes, reglas comunes sobre prestación de servicios, el contrato individual y el Contrato Colectivo de Trabajo y sus formalidades, las horas de trabajo, descansos legales, salario mínimo, trabajo de mujeres y de menores, la necesidad de relamentos interiores de trabajo, -- las formas de modificación, suspensión o terminación de los contratos, reglamentaba los trabajos considerados como especiales, el principio de libertad sindical y el derecho de huelga, el establecimiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de jurisdicción Federal y Local así como el procedimiento ante ellas, las autoridades del trabajo y un título sobre responsabilidades de funcionarios encargados de vigilar el cumplimiento de la Ley y sanciones a patrones. <sup>(35)</sup>

Ante la evolución dinámica de la sociedad, el derecho se ve en la necesidad de actualizarse y una vez que se vieron las fallas operativas y aspectos sustanciales que requerían un especial tratamiento, el primero de abril de 1970, se pública una Nueva Ley Federal del Trabajo, que presentaba innovaciones importantes respecto de su antecesora, debiendo señalar por nuestra cuenta que en su época la Ley de 1931 cumplió brillante y eficazmente con el fin para el cual

35.- Ibidem, pp. 95-97.

fué creada, los avances significativos que destacaremos, -- son los siguientes:

Sobre ellos, nos señala la Licenciada Marfa de -- Lourdes González Chávez, que se pasó del contrato libre a -- un contrato guiado por la Ley, con los llamados derechos -- irrenunciables en favor de los trabajadores, ya que su obje -- tivo como claramente se precisa en la propia Ley, es el de -- configurar un ámbito de igualdad, favoreciendo a los desi -- guales, que resultan ser por lógica, los trabajadores. En -- este orden de ideas, la nueva Ley conceptualiza con mayor -- precisión los términos de trabajador, patrón, relación de -- trabajo, Intermedirario y trabajador de confianza. En cuan -- to a la jornada de trabajo estipula claramente los supues -- tos en que se regula el trabajo extraordinario y el trabajo -- en el día de descanso semanal o días festivos. Por lo que -- toca al salario, incorpora el concepto de salario integrado -- y regula normas protectoras y privilegios en favor de las -- percepciones de los trabajadores, incluyendo a su vez una -- estructura definida sobre la participación de los trabajado -- res en las utilidades de las empresas. Se establecen los -- derechos de preferencia, antigüedad y ascenso, encausando -- de igual forma la función de la capacitación y el adiestra -- miento. Otorga reconocimiento y norma lo relativo a las -- invenciones y descubrimientos de los trabajadores con moti -- vo de su trabajo. Establece en cuanto a prestaciones, las l

referentes a aguinaldo, prima dominical, y vacaciones y su aumento progresivo, y la prima vacacional. Fortalece la regulación del trabajo de mujeres y menores, incluyendo la protección a las mujeres en el período de gravidez, delimita los trabajos especiales de acuerdo a sus características y las reglas específicas aplicables a ellos. Sobre el derecho colectivo del trabajo, complementa las disposiciones de la Ley anterior, normando la libertad de coalición y robusteciendo los principios en la materia, en especial en cuanto hace a los Contratos Ley, así como precisa los lineamientos de elaboración de reglamentos interiores de trabajo, modifica los requerimientos para realizar la suspensión colectiva o la terminación colectiva de las relaciones de trabajo, así como aspectos de las condiciones colectivas de trabajo y regula claramente el derecho de huelga. Amplía la protección al trabajador respecto de los riesgos de trabajo, creando un nuevo capítulo y fijando para el patrón determinadas prestaciones e indemnizaciones por dichos efectos. Respecto de las autoridades del trabajo, innova sobre la organización y funcionamiento de las Juntas de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje, establece nuevos requisitos para el personal jurídico de ellas y los representantes que la integran y delimita los ámbitos competenciales. En cuanto al Derecho Procesal, incluye nuevas disposiciones, que después serían complementadas con la reforma procesal de 1980, a la que aludiremos en específico. En el rubro de responsabilidades y sancio-

nes de trabajadores y patrones, establece penalidades de mayor importancia. (36)

En cuanto a -lo sustantivo, dicha Ley se continúa aplicando de una manera benéfica para los trabajadores, a quienes ha reportado mejoras, sin dejar de tener adecuaciones y acciones conexas que le han permitido continuar su desarrollo, como son las creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en 1972 el establecimiento de medias para proteger la capacidad adquisitiva del salario, se marcan atribuciones para fijar los salarios mínimos profesionales a las Comisiones Regionales y Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, introduce disposiciones sobre las autoridades del Trabajo, todo esto en 1974 se modifican normas competenciales y se reforman en lo referente al aguinaldo y el pago de indemnización por muerte del trabajador en 1975, se adicionan disposiciones relativas a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, la prevención de riesgos y la higiene en las empresas y se configura como delito el que un patrón no pague el salario mínimo (37). Con todo lo anterior nos atrevemos a afirmar con orgullo que la legislación laboral mexicana continúa a la vanguardia en la materia, respecto del Sector Privado.

---

36.- Cfr. María de Lourdes González Chávez, Ley Federal del Trabajo de 1970, Foro Laboral, ob. cit., pp. 104-110.

37.- Cfr. María de Lourdes González Chávez, Ley Federal del Trabajo de 1970, Foro Laboral, ob. cit., pp.111-113.

La Ley Federal del Trabajo en 1970, expedida en el período sexenal del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, presentó importantes deficiencias en materia procesal y se hizo necesaria una reestructuración de la misma, desembocando en la conocida como "Reforma Procesal de 1980", materializada por Decreto de 30 de diciembre de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1980, que orientó el Derecho Procesal del Trabajo, en una forma hasta cierto punto conveniente para hacer efectiva la igualdad entre clases desiguales, que es la esencia que pretende alcanzar nuestro Derecho del Trabajo.

Dentro de las innovaciones y los aspectos relevantes que podemos destacar en esta reforma de carácter adjetiva, debemos mencionar los principios que rigen al proceso - como son: la inmediatez, la gratuidad, la oralidad, la concentración y sencillez del proceso, y la facultad de suplencia de la deficiencia en la demanda del trabajador. Como - el último de los citados, se incluyen preceptos que notoriamente favorecen a la clase trabajadora, a manera de ejemplo, el que la carta poder no deba ser ratificada y se otorguen libertades en materia de personalidad, el que baste que el trabajador precise el domicilio del lugar donde prestó o - presta el trabajo y la actividad a que se dedica el patrón, la brevedad de los términos y la carencia de formalidades, la creación de una instancia conciliatoria previa y el establecimiento de procedimientos especiales sumarísimos, verbi

gracia en la reclamación de la indemnización por muerte de un trabajador y los conflictos que - tengan por objeto el - cobro de prestaciones que no excedan del importe de tres - meses de salario.

La Ley Federal del Trabajo que actualmente nos rige, con algunas precisiones y adiciones, a proporcionado a la clase trabajadora un real estatuto reivindicatorio y la ha garantizado la legítima defensa de sus derechos.

Por último podemos agregar en cuanto a la tutela-ción de los obreros en general, que las autoridades labora-les han podido conlleva a la Ley en cita a la obtención de sus fines y objetivos, así como los organismos creados para auxiliar a éstas, como son el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda pa-rra los trabajadores, los cuáles han brindado una excelente colaboración.

Por otra parte, reconocemos que algunas organiza-ciones sindicales aprovechándose de la benigna Ley, han ob-tenido beneficios desmedidos que van en perjuicio del desa-rrollo económico e [industrial] de nuestra nación.

La Ley Federal del Trabajo que actualmente nos rige, con algunas precisiones y adiciones, ha proporcionado a la clase trabajadora un real estatuto reivindicatorio y le ha garantizado la legítima defensa de sus derechos.

Por último podemos agregar en cuanto a la tutela de los obreros en general, que las autoridades laborales han podido conllevar a la ley en cita a la obtención de sus fines y objetivos, así como los organismos creados para auxiliar a éstas, como son el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, los cuáles han brindado una excelente colaboración.

Por otra parte, reconocemos que algunas organizaciones sindicales aprovechándose de la benigna ley, -- han obtenido beneficios desmedidos que van en perjuicio del desarrollo económico e industrial de nuestra nación.

### 2.3. Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de 1934.

La expedición del ordenamiento que preveía la Ley Federal del Trabajo de 1931, no surgió como tal por la falta de datos experimentales; pero la necesidad de reglamentar la situación laboral de este tipo de servidores públicos, y la de limitar la facultad discrecional que el Presidente de la República tenía para nombrar y remover a sus empleados, la cual daba lugar a que el tra



bajador. estuviese sujeto al capricho y arbitrariedades - de las autoridades superiores.

Como no existían disposiciones en contrario en la Constitución ni se disponía de una ley del servicio - civil, los nombramientos y remociones se hacían libremente y en la mayor parte de los casos en forma injusta.

"Cada renovación del ejecutivo Federal significaba una remoción general del personal administrativo, - el cual no gozaba de ningún derecho para permanecer en - sus puestos. Esta situación creaba problemas graves por la necesidad que tenía el personal nuevo de ir conociendo y preparándose en la marcha de los asuntos administrativos. No siempre el personal que llegaba era más apto que el personal que se iba. Se creaban casos de notoria injusticia y grave perjuicio a los servidores públicos!"<sup>(38)</sup>

"Es por eso que ante las inquietudes cada vez más numerosas de los trabajadores del Estado, por la difícil situación que atravesaban, en virtud de que carecían de una ley protectora y que sus condiciones de trabajo eran diferentes, ya que no tenían seguridad social, ni empleo, ni escalafón, ni tiempo extra, ni vacaciones y sí, despidos masivos a cada cambio de gobierno e inclusive reducciones de salario";<sup>(39)</sup> motivó al Presidente Abelardo L. Rodríguez a expedir, el 9 de abril de 1934, un acuerdo estableciendo el servicio civil, mediante el cual abdica de su facultad discrecional y establece la - garantía de que ningún funcionario o empleado público podrá ser removido sin justa causa debidamente comprobada

38.- SERRA Rojas, Andres. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo 1. Novena Edición. Porrúa. México, 1979, pp. 371-372.  
39.- TESTIMONIOS HISTÓRICOS. FSTSE. México, 1982. p. 34.

ante la Comisión del Servicio Civil que el propio acuerdo creaba.

Este ordenamiento tuvo un carácter transitorio, amén de haber sido catalogado de inconstitucional.

La eficacia de este tipo de acuerdos es muy limitada debido precisamente a que es fácilmente modificable por la propia autoridad que lo crea; sin embargo dichos acuerdos sientan un importante precedente de lo que es la movilidad sin una causa justificada.

El mismo acuerdo comprende ocho capítulos, disposiciones complementarias y transitorias; por lo que se refiere al primer capítulo, trata sobre el servicio civil dentro del cual se consideraba a todas aquellas personas que desempeñaban empleos, cargos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión. Excluyendo a los: Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento, - Oficiales Mayores, Subsecretarios, Secretarios Particulares y servidumbre al servicio de los funcionarios.

El capítulo tercero, señala los requisitos para ingresar al Servicio Civil, destacando los numerales siguientes:

Artículo 9, 10, 11 y 12.- Para ser empleado o funcionario de los comprendidos en el Servicio Civil se requiere: Ser mexicano de nacimiento, mayor de 16 años y menor de 55, y tener además los conocimientos y prácticas necesarias para el desempeño del puesto de que se trate; no existe distinción de sexos y podrán trabajar los extranjeros mediante contrato; los empleados están divididos en categorías tales como: Profesional, Subprofesional, Administrativo, Educacional, Servidumbre y Obregón con sus respectivos variantes.

Es importante aclarar que durante los años de 1935, hasta el 5 de diciembre de 1938 cuando entró en vigor el Primer Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores quedaron sin legislación.

#### 2.4. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938.

En efecto, a iniciativa del Presidente Lázaro Cárdenas, el Congreso de la Unión expidió el mencionado estatuto para proteger los derechos de los trabajadores al Servicio del Estado, creándose a favor de ellos preceptos proteccionistas y tutelares quedando el Estado -- autolimitado en los términos del referido estatuto. Independientemente de las normas tutelares de los trabajadores en las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores, se crearon a favor de éstos los derechos de asociación profesional y huelga...<sup>(40)</sup>

Una vez en vigor el Estatuto de 1938 en su Título primero, "Disposiciones Generales", señala:

Artículos 1º, 2º, 3º, 4º, y 5º.- La presente ley es de observancia general para todas las autoridades y funcionarios integrantes de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y territorios y para todos los trabajadores al Servicio de unos y otros.

40.- TRUEBA, Urbina, Alberto. Op. Cit. p. 175

Establece: Trabajador al Servicio del Estado - es toda persona que preste a los poderes Legislativo, -- Ejecutivo y Judicial un servicio material, intelectual o de ambos generos, en virtud del nombramiento que le fue expedido o por el hecho de figurar en las listas de - raya de los trabajadores temporales.

Divide para los efectos de la presente ley, a los trabajadores federales en dos grupos:

- Trabajadores de Base
- Trabajadores de Confianza.

Dispone que esta Ley sólo regirá las relaciones entre los poderes de la Unión y los trabajadores de base y que la relación jurídica de trabajo quedará establecida para todos los efectos legales, no incluyendo en esta relación a los empleados de confianza.

Los miembros del ejercito, las dependencias de la Secretaria de la Defensa Nacional, las Policías estimadas como de confianza, incluyendo la preventiva se regiran por un estatuto especial.

Los trabajadores que prestan sus servicios en las Líneas férreas pertenecientes a la Nación o expropiadas por el gobierno y así, como los trabajadores que - prestan sus servicios a las empresas petroleras que también pertenescan a la Nación, se regirán, tanto unos como otros, por las modalidades de la Ley Federal del Trabajo y de sus respectivos contratos de trabajo.

El propio Estatuto en su Título segundo "Derechos y Obligaciones Individuales de los Trabajadores", - dentro de su Capítulo I.- Disposiciones Generales, aduce:

Artículos 9°, 10, 11, 12, 13 y 17.- Los trabajadores federales prestarán siempre sus servicios mediante nombramiento expedido por la persona que estuviere facultada para hacerlo legalmente, excepto cuando se trate de trabajadores temporales para obra o tiempo determinado, en cuyo caso el nombramiento será sustituido por la lista de raya correspondiente.

Así mismo el citado capítulo hace mención a la capacidad legal que tienen los trabajadores para aceptar su nombramiento; establece cuales son las condiciones nu las aún cuando las admita el trabajador expresamente; -- los requisitos que deben contener los nombramientos; la obligación del Estado para cubrir gastos por traslado -- del trabajador por promoción; y, clasifica a los trabajadores en diversas categorías.

La vigencia del Estatuto de 1938, fue corta, -- reduciéndose a escasos dos años de aplicación, sin embargo debe aclararse que el citado ordenamiento inspiró al legislador para continuar con la difícil y ardua tarea -- de regular las relaciones laborales entre el Estado y -- sus trabajadores.

#### 2.5. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941.

"El Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión de 1941, sigue los mismos principios del Estatuto anterior, excepto en lo relativo a -- trabajadores de confianza, cuya nómina fue aumentada; -- sin embargo, se conserva la línea revolucionaria del anterior Estatuto en cuanto a la protección, tutela y reivindicación de los trabajadores al servicio del Estado."<sup>(41)</sup>

41.- TRUEBA Urbina, Alberto. Op. Cit., p. 176.

La evolución de las normas que regulan la relación entre el Estado y sus trabajadores continuó; como ya se ha indicado la expedición del Estatuto de los trabajadores al Servicio del Estado de 1941, constituyó el primer cuerpo normativo unificado y sistematizado en la materia.

A grandes rasgos, el Estatuto contenía disposiciones tales como:

Definir al trabajador como toda persona que presta a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento que fuere expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

El artículo 3° del Estatuto consignaba que la relación jurídica de trabajo, se entiende establecida entre los Poderes de la Unión o de las Autoridades del Distrito Federal y sus respectivos trabajadores.

Clasificaba a los trabajadores en dos categorías, base y confianza, excluyendo a estos últimos del Estatuto.

Los artículos 7° y 8° establecían la no renunciabilidad a los beneficios en favor de los trabajadores, consignadas en las disposiciones del Estatuto; y que la Ley Federal del Trabajo sería de aplicación supletoria.

En subsecuentes artículos enumera los requisitos que debían llenar los nombramientos de los servidores públicos; fijaba la duración máxima de la jornada diurna

y nocturna; regulaba el salario; las obligaciones de los trabajadores; las causas de suspensión de los efectos del nombramiento; la organización sindical y el derecho a la huelga; estableció un Tribunal de Arbitraje para dirimir conflictos entre el Estado y sus servidores, así como el procedimiento a seguir ante el propio Tribunal.

#### 2.6. El Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

Siguiendo con el proceso evolutivo, surgió del espíritu del legislador, elevar a rango Constitucional -- los derechos de -- los trabajadores al servicio del Estado, fue así como el día 5 de diciembre de 1960, se logró la adición al artículo 123 del apartado B, concretándose en catorce fracciones, influidos por el derecho laboral.

Es cierto que la relación jurídica que une a -- los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, -- mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el -- ejercicio de la función pública, Pero también es cierto -- que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que deba ser siempre legalmente tutelado.

De lo anterior, se desprende la necesidad de -- comprender la labor de los servicios públicos dentro de -- las garantías al trabajo que consigna el antes citado artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas.

En estas bases constitucionales se precisó su aplicación respecto a los servidores de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Unión; a los servidores del gobierno del Distrito Federal y a los servidores de los gobiernos de los territorios federales, siendo exceptuados de este régimen de los principios constitucionales los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior que se regirán por sus propias leyes (fracción XIII).

La mayor parte de las fracciones del apartado B, contienen disposiciones de carácter laboral, como son jornada de trabajo, descansos, vacaciones, sindicalización, huelga, etc. De importancia especial también son las pautas que se señalan para la seguridad social del servidor público. Fracción XI.

La adición que se propone al texto constitucional comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores y consagra las bases mínimas de previsión social que aseguren, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como los de sus familiares; jornadas máximas, tanto diurnas como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo, escalafón para los descansos, derecho para asociarse, uso del derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades, así profesionales como no profesionales, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, centros vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el período de la gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia.



Debe detectarse el establecimiento del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para dirimir los conflictos individuales colectivos e Intresindicales (fracción XII), así como la excepción de competencia del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en caso de conflictos laborales en el Poder Judicial Federal.

Se reitera en el proyecto el funcionamiento de un Tribunal de Arbitraje al que, además se le asignan, en forma expresa, funciones conciliatorias, para el conocimiento y resolución de los diversos conflictos que pueden surgir entre el Estado y sus servidores.

Una necesaria excepción se establece a este respecto: los casos de conflicto entre el Poder Judicial Federal y sus trabajadores. Con el propósito de salvaguardar su dignidad y decoro como el órgano máximo que ejerce la función jurisdiccional, se establece la competencia exclusiva del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de estos conflictos y resolverlos en una sola instancia, conforme al procedimiento que la Ley Reglamentaria establece.

#### 2.7. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

Felizmente el desarrollo de la legislación burocrática culmina con la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en -- Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de -- 1963, ha sido uno de los más caros anhelos que la burocracia nacional ha hecho realidad gracias al espíritu humano y equitativo del legislador.

La Ley en cita no entraña ningún cambio de fondo se mantiene totalmente dentro de su espíritu, de las ideas directrices de su contenido y se justifica en el ánimo de las comisiones encargadas de buscar la mayor claridad y exactitud de la misma en su aplicación.

La ley recoge la experiencia de la operatividad del Estatuto abrogado por la misma, el criterio jurisprudencial del actual Tribunal que lo aplica y del Su premo Tribunal Federal que en definitiva declara imperativamente sobre ese derecho específico; contempla la más amplia perspectiva técnica en todos y cada uno de los problemas que aborda, reflejando dominio sobre el análisis de evaluación de los factores de todos y cada uno de los renglones en el máximo de obligaciones y mínimo de Derechos del Estado y sus trabajadores.

El aspecto sustantivo del nuevo ordenamiento es concluyente sobre el carácter del trabajador que se reconoce a los servidores del Estado, y el conciso despliegue de su problemática en los renglones de su clasificación como de base o de confianza, en las garantías sobre jornada de trabajo, salario, estabilidad en el empleo y en la acertada regulación de los factores para el ascenso, para el disfrute de la seguridad social en todos órdenes y para el superado devenir de la sindicalización de los trabajadores de base y de sus instituciones correlativas.

Merecen especial mención, dentro del cúmulo de innovaciones benéficas que la ley consigna, los mencionados en su primer artículo al puntualizar quienes tienen el carácter de trabajadores conforme a la nueva legislación, ya que en su enumeración no incluye tan solo a los servidores de la unión, sino que actualiza la situación

real del servidor público, incorporando nuevos e importantes núcleos de empleados especialmente de organismos descentralizados que hasta la fecha carecían de protección legal alguna.

Otro avance jurídico de valor incalculable, es el referente al régimen del sistema escalafonario cuyas bases técnicas y jurídicamente definidas se han en el futuro la eficacia, la aptitud y la antigüedad, precisamente en este orden, con lo que se asegura a los trabajadores el reconocimiento auténtico a su capacidad y eficiencia y se garantiza para la administración pública que sus jerarquías serán cubiertas con personal idóneo y de mayores merecimientos comprobados y por ende una mayor capacidad humana en el cumplimiento de las funciones administrativas. La disposición se cumplimenta con la creación de un Instituto de Capacitación de los Trabajadores del Estado en el que todos los servidores públicos encontrarían la oportunidad de consolidar y superar sus conocimientos y eficiencia.

En cuanto al derecho procesal, se instituye el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que en su integración conserva su fórmula tripartita, con un tercer árbitro presidente como factor definitivo de la justicia y la equidad, con claridad basada en la experiencia, supera con creces al Estatuto abrogado para enfatizar sobre las instituciones procesales cuya ambigüedad y limitaciones actuales permitieron contradictorias exploraciones jurisdiccionales, sustituyéndolas con fórmulas técnico-jurídicas, tradicionales o novedosas, de reconocida calidad en cuanto a sus efectos, por último, resuelve hasta ahora el infranqueable escollo de los conflictos entre los trabajadores del Poder Judicial Federal con sus Titulares, mediante la creación de una comisión sustanciadora y una decisión final encomendada al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## CAPITULO TERCERO

3. NOMBRAMIENTOS CONTEMPLADOS PARA LOS TRABAJADORES  
AL SERVICIO DEL ESTADO.

## 3.1. TRABAJADORES DE BASE Y DE CONFIANZA.

3.2. NOMBRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES DE BASE AL  
SERVICIO DEL ESTADO.

## 3.2.1. NOMBRAMIENTO DEFINITIVO.

## 3.2.2. NOMBRAMIENTO INTERINO.

## 3.2.3. NOMBRAMIENTO PROVISIONAL.

## 3.2.4. NOMBRAMIENTO POR TIEMPO FIJO.

## 3.2.5. NOMBRAMIENTO POR OBRA DETERMINADA.

3.3. INMOBILIDAD DE LOS TRABAJADORES DE BASE AL SERVICIO  
DEL ESTADO CON NOMBRAMIENTO DEFINITIVO.

## 3.4. LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.

## 3.5. PROYECTOS LEGISLATIVOS.

### 3.- NOMBRAIENTOS CONTEMPLADOS PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

En la legislación actual, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado tiene como objetivo el regular las relaciones jurídicas de trabajo entre los titulares de las Dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de un grupo de organismos descentralizados que tienen a su cargo funciones de servicios públicos y sus trabajadores de base.

Es conveniente el señalar que la citada ley no reglamenta las relaciones de todos los trabajadores al servicio del Estado que están amparadas por el apartado "B", es decir, están comprendidas en el apartado y sin embargo excluidas en esta ley, como lo establece la fracción XII del artículo 123, apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior se rigen por sus propias leyes".

- Los miembros del ejército, la armada y el personal militarizado se rigen por la Ley Orgánica del ejército y fuerza aérea mexicana y la Ley Orgánica de la armada de México.

- Los miembros del servicio exterior se rigen por la Ley del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento.

Los que prestan sus servicios mediante contrato civil o que están sujetas al pago de honorarios - "queda- excluidas del régimen de esta ley.

... aquéllos que prestan sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios".

El personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras, también se les excluye de la Ley Reglamentaria, en atención al citado artículo 8o.

Las instituciones que presten el servicio público de banca, crédito regl'ran sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.

a).- En este sentido se promulgó la "Ley Reglamentaria de la fracción XIII-Bis del apartado "B" - del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

b).- Por disposición del artículo 5o. de la citada ley, la Ley Burocrática sólo será aplicable en cuanto no se oponga a ella, las disposiciones contenidas en los Títulos tercero, cuarto, séptimo, octavo y décimo.

- Los trabajadores de confianza, "la situación legal de los empleados de confianza de la Federación es sui generis". (42)

Toda vez que "... disfrutarán de las medidas de la protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social".

Consignados en el apartado "8" del artículo 123 -- Constitucional, pero no se les aplica la ley reglamentaria -- más adelante explicaremos la desprotección que tienen este -- sector de servidores y las medidas que se pueden adoptar en su beneficio.

### 3.1. TRABAJADORES DE BASE Y CONFIANZA.

La ley Federal de los Trabajadores al Servicio -- del Estado clasifica a los trabajadores:

"Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base".

"Los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado por el catálogo General de Presupuestos del Gobierno Federal. Los trabajadores de las entidades sometidas a 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, participaran conjuntamente los titulares o sus representantes - de las Dependencias y de los sindicatos respectivos".

El personal de cada Dependencia será clasificado - según sus categorías, en los grupos que señala el artículo - 20 de esta ley. (Artículo 53 de la Ley Burocrática).

Esta Ley en sus artículos 5º y 7º, señalan que son trabajadores de confianza los siguientes:

Aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera - aprobación expresa del presidente de la República.

Los que expresamente establece el propio artículo 5º, por la naturaleza de sus funciones y por el órgano al -



cual se encuentran adscritos.

Los que se determinen en las disposiciones legales que formalicen la creación de categorías o cargos no comprendidos en el artículo 5°.

El artículo 6° de la Ley considera de base a todos los no incluidos en la enumeración que hace al artículo 5°, y que por ello serán inamovibles después de seis meses de -- servicios contados desde su ingreso sin nota desfavorable en su expediente.

### 3.2. NOMBRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Como se ha señalado la relación jurídica de trabajo se dá entre los titulares y sus trabajadores de base en virtud de nombramiento, siendo conveniente analizar la naturaleza de la designación.

El actual sistema administrativo mexicano derivado de la adición del apartado "B" al artículo 123 Constitucional señala un notable progreso de nombramiento:

"La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública"<sup>(43)</sup>

43.-Artículo 123, apartado "B", fracción VII de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. p. 91.

Se debe entender como aspirante, a la persona que ha obtenido derecho a ocupar un puesto público, según las disposiciones, legales toda vez que tiene las cualidades exigidas y desea ingresar a la carrera pública.

Una vez analizado el sistema de nombramiento que establece nuestra Constitución, es conveniente que definamos lo que se debe entender por tal:

"El nombramiento es un acto ...por medio del cual el aspirante a un puesto público, es investido para el ejercicio de una función. En otro aspecto, el nombramiento hace referencia al propio documento en que consta la designación".

El nombramiento es el medio normal para seleccionar a los trabajadores al servicio del Estado, siendo necesario que expliquemos que hay trabajadores sujetos a nombramiento y otros adscritos en las listas de raya.

De la redacción del artículo 3° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se desprende la clasificación que utiliza como criterio el documento que da origen a la relación laboral.

Trabajador es toda persona que presta 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.

Esta clasificación está reiterada en el artículo 12 de la citada ley que a la letra dice:

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

Así tenemos dos clases de trabajadores de base al Servicio del Estado:

- Los que están sujetos a un nombramiento.
- Los que figuran en las listas de raya de los trabajadores temporales, y su temporalidad puede estar relacionada con la ejecución de una obra, o con la terminación de un plazo.

En este sentido lo han interpretado el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en la resolución emitida al expediente 512/042.

"El nombramiento es el documento público que contiene el acto de voluntad del Estado, que crea la relación de servicio, la protesta de ley, la categoría, sueldo y partida afectada por el solo hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales. No se necesitan ni si

quiera un nombramiento con determinados requisitos, sino sólo la inclusión del nombre en cualquiera lista de raya".<sup>(44)</sup>

Sin embargo, no se define expresamente lo que se debe entenderse por trabajador temporal, los citados artículos sólo establecen que los trabajadores que figuren en las listas de raya serán temporales. Pero existen otros grupos que tienen tal carácter, al efecto los indicamos:

Los trabajadores que figuren en las listas de raya.

- a).- Por obra determinada
- b).- Por tiempo fijo

Los trabajadores interinos en la plaza que ocupan, hasta que regrese el titular de la plaza que cubren.

Los trabajadores provisionales, su temporalidad es ta determinada por el regreso del titular de la plaza que ocupan.

Cada una de las instrucciones del derecho mexicano del trabajo, ha tenido que romper con los principios del derecho civil que debaja al libre juego de la autonomía de las voluntades del lapso de duración de las relaciones de trabajo, que podía ir desde un día, hasta uno o varios meses o años. La idea de estabilidad en el trabajo no consentía esta solución.

44.- SERRA Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo I. Novena Edición. Porrúa, México, 1979. p. 382.

Esto es que partiendo de la convicción de que la estabilidad en el trabajo sería una utopía si se pudiera establecer libremente los períodos de duración de la relación laboral, por tal motivo en la Ley Federal del Trabajo se produjo la tesis de la legislación de 1931, y la expresó diciendo que las relaciones de trabajo son de duración indeterminada en tanto subsista la materia que le dió origen. Por lo que respecta a la Legislación Burocrática, esta duración queda sujeta a lo que establece la fracción III del artículo 15 que a la letra dice:

"Los nombramientos deberán contener: III.- El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada".

En este sentido los trabajadores pueden ser:

- Definitivos
- Interinos
- Provisionales
- Por tiempo fijo
- Por obra determinada.

De lo anterior, se considera que la estabilidad en el empleo solamente procede ampliamente en cuanto al carácter del nombramiento definitivo ya que, el interino; provisional; por tiempo fijo o por obra determinada, aún cuando parcialmente pudiera gozar del ejercicio del derecho

a la estabilidad en el empleo, la misma se encuentra condicionada a determinados supuestos, como se especificará más adelante en cuanto se traten cada uno de éstos.

"El C. Miguel Duhalt Krauss considera que ...aun que la Ley no precisa cuándo debe otorgarse el nombramiento definitivo, debe entenderse que el nombramiento definitivo se otorga a todos los trabajadores que el Estado ocupa regular y permanentemente para el desempeño de sus labores ordinarias". (45)

Al respecto, consideramos que no se puede ser tan superficial en una clasificación de tal trascendencia, como para evaluar elementos subjetivos como regular y permanentemente. ¿Quién determinaría esa duración? ¿Existe un límite inferior a cumplir?; además, hay que tomar en cuenta los antecedentes de la plaza que se está ocupando para determinar el carácter del nombramiento a otorgar, por que de la definición de cada tipo de nombramiento, se conocerá a que caso concreto se refiere, hay infinidad de aspectos que hay que revisar por ejemplo, aspectos escalafonarios, licencias y en general el marco de las relaciones laborales en dónde nos estamos desarrollando.

Si consideramos que la estabilidad consiste en el derecho que se reconoce al trabajador de continuar en su ejemplo hasta cuando quiera y pueda hacerlo continuidad jurídica protegida, de él depende la permanencia, periodicidad

cidad y continuidad de la relación laboral.

### 3.2.1. NOMBRAMIENTO DEFINITIVO

Son nombramientos definitivos, los que se expidan conforme al proceso escalafonario respectivo para cubrir una vacante definitiva o de nueva creación; una vez transcurridos seis meses sin nota desfavorable en su expediente, adquiere el trabajador su inamovilidad.

En estos casos, donde el principio de estabilidad en el empleo encuentra su máxima representación ya que al pasar el tiempo especificado, el despido del trabajador no queda sujeto a decisiones unipersonales y volitivas del empleador, sino que deberá fundarse y motivarse el despido conforme a derecho, es decir, que existe una causal de cese establecida en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

### 3.2.2. NOMBRAMIENTO INTERINO

Son nombramientos interinos, los que se otorgan para cubrir una vacante temporal que no exceda de seis meses en una plaza de base.

Lo anterior es conforme a lo que preceptúa el artículo 63 de la ley Burocrática.

"Cuando se trate de vacantes temporales que no excedan de seis meses no se moverá el escalafón. El titular de la Dependencia de que se trate nombrará y removerá libremente al empleado interino que debe cubrirla".

Aquí podemos notar que la estabilidad en el empleo es nula, ya que está condicionada al término de una licencia que no exceda de seis meses de un trabajador de base, además el Titular de la Dependencia de que se trate, nombrará y removerá libremente al empleado interino que deba cubrirla esto hace suponer que el titular puede mover libremente al trabajador interino aún cuando no hay causal justificada y antes de que cumpla el período establecido, dado que la facultad de remoción es extensa para el titular, minimizando o anulando totalmente la seguridad del trabajador en el empleo.

### 3.2.3. NOMBRAMIENTO PROVISIONAL.

Son nombramientos provisionales, los que se expresan conforme al proceso escalafonario para ocupar una vacante temporal mayor de seis meses, también se consideran provisionales los nombramientos para ocupar plazas reclamadas ante el Tribunal y su provisionalidad durará hasta que dicho Tribunal resuelva en definitiva.



Tal conceptualización se desprende del artículo 64 de la Ley Federal anteriormente mencionada, que a la letra dice:

"Las vacantes temporales mayores de seis meses serán ocupadas por riguroso escalafón, pero los trabajadores ascendidos serán nombrados en todo caso con todo el carácter de provisionales, de tal modo que si quien disfrute la licencia reingresara al servicio, automáticamente se correrá en forma inversa el escalafón y el trabajador provisional de la última categoría correspondiente, dejará de prestar sus servicios sin responsabilidad para el titular".

Nuevamente nos encontramos que el derecho a la estabilidad en el empleo se encuentra limitado por determinados factores, aunque en este caso, el que se dieran los supuestos (términos de la licencia o resolución del Tribunal) el empleado no perdería totalmente el empleo, sino que se retrocedería en el escalafón resultando afectado el trabajador que ocupara el pido de rama.

Las vacantes temporales mayores de seis meses son las que se originan por licencias concedidas a los trabajadores de base en los términos del artículo 43, fracción VIII de la citada ley siendo éstas las siguientes:

- Para el desempeño de comisiones sindicales.
- Cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones, en Dependencia diferente a la de su adscripción.
- Para desempeñar cargos de elección popular.
- A los trabajadores que sufran enfermedades no profesionales en los términos del artículo III de la Ley Burocrática y
- Por razones personales del trabajador,

#### 3.2.4. NOMBRAMIENTO POR TIEMPO FIJO.

Son los que se expiden con fecha precisa de terminación para trabajos eventuales o de temporada.

Este tipo de nombramiento se otorga a los trabajadores que el Estado ocupa en exceso del número regular y permanente de sus trabajadores de base para el desempeño de labores extras que tienen carácter temporal.

#### 3.2.5. NOMBRAMIENTO POR OBRA DETERMINADA.

Son los que se otorgan para realizar tareas directamente ligadas a una obra determinada, y que por su naturaleza no es permanente. La relación en este caso existirá mientras se realice la obra, materia del nombramiento.

En este caso la estabilidad en el empleo está -- condicionada al término de la obra por la cual se efectuó el nombramiento y de la cual el trabajador, queda exento de cualquier participación en beneficio de la estabilidad.

En los dos últimos casos se presume que:

- a).- Las partes convienen de común acuerdo.
- b).- El término del nombramiento depende de un acontecimiento inevitable.
- c).- El término del nombramiento está sujeto a la realización de un trabajo determinado.
- d).- Se trata de obtener un resultado, una vez conseguido el mismo, el nombramiento concluye.
- e).- Es a precio alzado.

El nombramiento tiene, por su esencia vocación de perdurabilidad -no de perpetuidad- estableciéndose que el límite del mismo o de las relaciones laborales estará - dado normalmente, por la declaración de las energías del trabajador o por los extremos de edad y antigüedad que fijan las leyes de previsión social, el contrato por tiempo determinado constituyen las excepciones propias que suelen darse en los casos de contrataciones con empleados o técnicos especializados. De modo que la excepción puede establecerla o la especialidad en relación o de acto cierto -- plazo en relación al calendario, o de hecho exterior cierto

o a una obra determinada. Aunque en realidad, y para que no se burlen los derechos, haciéndose figurar un contrato de plazo determinado, el principio estaría dado proplamente por la determinación voluntaria del tiempo, pero a condición de que, tal determinación de límite temporal, resulte asimismo, y naturalmente, de la índole especial del trabajo o actividad de la empresa o producción.

Para efecto de nuestro tema, consideramos que el nombramiento es el acto por el que se formaliza la relación de trabajo entre el titular de la Dependencia o entidad y los trabajadores a su servicio; se perfecciona con la protesta de ley y la aceptación que hace de la designación del trabajador.

Ahora bien, nuestra legislación se encuadra en el acto unión o condición, respecto a la naturaleza jurídica del nombramiento, esto es, el acto por medio del cual el individuo entra a prestar sus servicios al Estado.

En este sentido lo establece el artículo 18 de la Ley Burocrática que dispone:

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

De lo anterior se desprende que el derecho que regula la actividad del Estado con sus servidores, es el correspondiente al derecho del trabajo.

No obstante que en el desarrollo de esta tesis - hemos expuesto la forma en que el individuo presta sus servicios en virtud de nombramiento otorgado por funcionario competente para ello, en la práctica y en la mayoría de -- los casos, no se expliden los nombramientos correspondientes teniendo como consecuencia la incertidumbre por parte de los trabajadores de la permanencia en el puesto que cubren.

Así mismo, desconocen las funciones que deben de desempeñar y que son establecidas en el Catálogo de Puestos respectivo.

Siendo conveniente que desarrollemos un breve -- análisis relativo a esa falta de formalidad por parte de -- las autoridades de la Administración Pública,

Es obvio que la prestación de un trabajo aunque no exista nombramiento, produce la relación de trabajo, in dependientemente del acto que le dé origen.

Nuestro dicho está fundamentado en el artículo - 26 de la Ley Federal del Trabajo, la cual tiene aplicación supletoria en los casos en que la Ley Burocrática no esta-

blezca disposición al efecto.

Lo anterior está preceptuado en el artículo 11 - de la citada ley en favor de los trabajadores al servicio del Estado que a la letra dice:

"En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente ... la Ley Federal del Trabajo...".

En el caso que nos ocupa, la falta de nombramiento al trabajador no lo priva de los derechos que se derivan de las normas de trabajo y de los servicios prestados, - - pues se imputará al titular respectivo la falta de esa formalidad.

### 3.3. INMOVILIDAD DE LOS TRABAJADORES DE BASE AL SERVICIO DEL ESTADO CON NOMBRAMIENTO DEFINITIVO.

El derecho a la estabilidad en el empleo o permanencia en el trabajo, que en realidad es sinónimo del concepto de inmovilidad está consignado en la fracción XXII del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los trabajadores en general, y en la fracción IX del apartado "B", del precepto consitucional en cita, para los trabajadores al servicio del Estado.

Este derecho a la estabilidad en el empleo o inmovilidad está expresado en una disposición que prohíbe al patrón, cualquiera que ésta sea, separar de su empleo a un trabajador sin justa causa, si el patrón viola esta disposición, el trabajador tiene el derecho u opinión a elegir entre su reinstalación o el pago de su indemnización.

No obstante existe una excepción a esta regla general consignada en la fracción XXII del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:

" . . . La Ley determinará los casos en que el patrón podrá ser eximido de la obligación de cumplir el -- contrato, mediante el pago de una indemnización . . . "

La Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del -- apartado "A" del artículo 123 Constitucional, establece en su artículo 49, los casos en que el patrón queda eximido - de la obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de una indemnización, casos entre los que se encuen-- tra la fracción I:

"Cuando se trate de trabajadores que tengan un - año de antigüedad menor de un año".

En este caso sólo sefan inamovibles después de un año de antigüedad, los trabajadores cuyas relaciones se ri

jan por el citado apartado "A" y su ley reglamentaria.

Antes de ese tiempo opera la excepción y el patrón puede despedirlos, sin causa justa, siempre y cuando los indemnice en los términos del artículo 50 de la Ley -- Federal del Trabajo.

El artículo 6° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, alude al trabajador de base con nombramiento definitivo, el cual es inamovible.

Son trabajadores de base: los no incluidos en la enumeración anterior (artículo 5°, referente a trabajadores de confianza) y que, por ello serán, inamovibles los de -- nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis me ses de servicio sin nota desfavorable en su expediente.

En consecuencia, para que un trabajador de base se vuelva inamovible será necesario:

- Que haya cumplido seis meses en el servicio sin nota desfavorable en su expediente.
- Que esté ocupando una plaza con nombramiento de definitivo.

"Cuando los autores de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establecieron en su artí-



culo 6° que los trabajadores de nuevo ingreso no serían -- inamovibles sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente, en realidad estaban manifestando su intención de reducir el plazo de un año que fija el artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo, a seis meses, para que opere la excepción y se produzca el derecho a la estabilidad en el empleo o inamovilidad de los trabajadores del Estado. Antes de ese plazo, aunque los trabajadores de base tenga un nombramiento definitivo en una plaza de planta, en los términos del artículo 6° mencionado, pueden ser despedidos mediante indemnización", (46)

Es conveniente hacer la aclaración que el régimen natural del servicio público o función pública, no requiere de un término de "prueba", por lo que en caso de separación exige el pago de una indemnización.

Se ha criticado de inconstitucional el artículo 6° de la Ley en cita, toda vez que una Ley Reglamentaria no puede introducir excepciones a los principios fundamentales del artículo y apartado que reglamenta, es decir, la fracción IX del apartado "B" del artículo 123 Constitucional a su letra dispone:

Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la Ley.

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de Ley.

No establece ninguna excepción, como lo hace la fracción XXI del apartado "A" del precepto Constitucional.

#### 3.4. LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA

La evolución legislativa que ha mostrado la regulación de los trabajadores al servicio del Estado se concreta así: a).- Los trabajadores de base están sujetos a la llamada Ley Burocrática; b).- Los miembros del servicio exterior, están regulados por la Ley relativa y su reglamento; c).- Los miembros de la armada están sujetos a la Ley Orgánica de la armada de México; d).- Los miembros del ejército y la fuerza aérea están regidos por la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; e).- Los trabajadores de las Sociedades Nacionales de Crédito que prestan el servicio público de Banca y Crédito, están regulados por la Ley Bancaria.

En consecuencia, los trabajadores mencionados en la fracción XIV del apartado "B" que carecen de Estatuto legal son los trabajadores de confianza, aunque las únicas

garantías laborales de rango constitucional que se les concede son la protección al salario y la seguridad social.

Como podemos observar, ni el propio apartado B) del artículo 123 Constitucional, ni la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (toda vez que los excluye de sus beneficios en atención a su artículo 8º), contemplan la posibilidad de indemnizar a un empleado de confianza en caso de despido justificado o no, ni señalan un procedimiento para el nombramiento o remoción de aquéllos que no sean servidores públicos superiores. A este respecto, el artículo 89 Constitucional, relativo a las facultades y obligaciones del Presidente de la República, establece en el último párrafo de la fracción II la de 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, 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. <sup>(47)</sup>

---

47.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Compilación Jurídica I. Op. Cit. p. 54.

### 3.5. PROYECTOS LEGISLATIVOS

Nos avocaremos al estudio de la -instauración de un Servicio Civil de Carrera en México, que es desde hace mucho tiempo una preocupación del Estado para regular jurídicamente la relación de trabajo entre éste y todos sus -- trabajadores.

En el actual período de crisis económica a nivel mundial, ante las cifras crecientes de desempleo y subempleo, el tema de estabilidad en el trabajo o inamovilidad en el trabajo o inamovilidad en el puesto, vuelve a cobrar gran importancia; por lo que es fundamental para el buen - desarrollo de cualquier economía nacional, asegurar la permanencia en el empleo a los trabajadores.

Es de sobra conocido el hecho de que en la gran mayoría de los países, el Estado es uno de los principales empleadores y transformadores de la mano de obra disponible a nivel nacional, y, que por lo mismo, su influencia - real o potencial, es considerable en la orientación general de la economía, en la redistribución del ingreso y en la - integración de la legislación económica y social.

Dentro de este marco la instauración del servicio Civil de Carrera, deberá fundamentarse y legitimar sus políticas y medidas adoptadas para una administración inte--

gral de los recursos humanos de la Administración Pública, viniendo a resultar una innovación con propósitos de propiciar y fomentar en los trabajadores al servicio del Estado, la realización de una auténtica carrera como servidores públicos.

"Todos los sistemas modernos de empleo público - tienden a asegurarse personal provisto de calificaciones - excelentes o idóneas para la serie de fines institucionales de cada una de las administraciones; todos los sistemas propenden al personal de las administraciones públicas la posibilidad de hacer carrera. En el sentido aquí usado, el término carrera constituye una agradable incentivo para el individuo, puesto que presupone la posibilidad de progresar en el ámbito de un sector profesional o en ciertos casos en el ámbito de una determinada organización".<sup>(48)</sup>

---

## C A P I T U L O   C U A R T O

## 4. ANALISIS DE LA FRACCION I Y V INCISO b) DEL ARTICULO 46 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

## 4.1. CONCEPTO DE ABANDONO DE EMPLEO.

## 4.1.1. CARACTERISTICAS.

## 4.1.2. ELEMENTOS.

## 4.2. ESTUDIO DE LA FRACCION V INCISO b) DEL ARTICULO 46 DE LA LEY BUROCRATICA.

## 4.2.1. REQUISITOS PARA LA PROCEDENCIA DE ESTA CAUSAL.

## 4.2.2. ANTE QUIEN DEBEN JUSTIFICARSE LAS INASISTENCIAS

## 4.3. SANCION PARA EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA PARA EL CASO DE NO SOLICITAR EL CESE AL TRIBUNAL.

## 4.4. DIFERENCIA ENTRE LA FRACCION I Y V, INCISO b) DEL ARTICULO 46 DE LA LEY BUROCRATICA.

4. - ANALISIS DE LA FRACCION I Y V, INCISO b)  
DEL ARTICULO 46 DE LA LEY FEDERAL DE LOS  
TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B, del artículo 123 Constitucional, como ordenamiento tutelar de las relaciones laborales entre los trabajadores y el Estado, y en su afán de asegurar el derecho a la estabilidad en el trabajo de los empleados, ha impuesto a las Dependencias la ineludible obligación de instrumentar actos en los casos en que los trabajadores incurran en los supuestos de las fracciones I a V, del artículo 46, evitando de esta manera que los titulares de las Dependencias actúen unilateralmente al sancionar o a cesar a sus trabajadores.

"... Cuando el patrón rescinde la relación de trabajo opera en la especie el despido del trabajador, debiéndose comprobar en el juicio laboral correspondiente la causal de despido invocada por el patrón en el aviso escrito..."<sup>(49)</sup>

La Ley Burocrática, contempla la expresión cese, - refiriéndose al acto por el cual se dan por terminados los efectos del nombramiento o designación de los servidores públicos. Sin embargo, aún cuando dicha palabra es propia de la terminología que utiliza la fracción IX del apartado B -- del artículo 123 Constitucional, no existe razón jurídica su

49.- Ley Federal del Trabajo. Comentada por Alberto Trueba - Urbina y Jorge Trueba Barrera. 54 Edición. Porrúa, México 1986. P. 46.

ficiente para que en la especie sea diferente a la que emplea el mismo artículo en su apartado A, por lo que se estima que resulta más adecuado el vocablo despido. Así pues, tenemos que Mario de la Cueva sostiene que el despido es "El acto -- por virtud del cual hace saber el patrono al trabajador que rescinde o da por terminada la relación de trabajo, por lo que, en consecuencia queda separado del trabajo". (50)

Según Nestor de Buen, el despido "Es un acto unilateral a virtud del cual el patrón da por terminada la relación laboral invocando una causa grave de incumplimiento imputable al trabajador". (51)

Manuel Alonso Olea, sostiene "A la extinción de -- contrato de trabajo por voluntad unilateral de la empresa es lo que en nuestro derecho denomina despido . . . El despido puede, por tanto, ser despido como la resolución del contrato de trabajo por voluntad del empresario". (52)

El artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece las causales para que los nombramientos de los trabajadores dejen de surtir sus -- efectos sin responsabilidad para los titulares de las Dependencias.

- 50.- De la Cueva Mario, EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, Op. Cit. P. 251.
- 51.- De Buen Lozano Nestor, DERECHO DEL TRABAJO, T. 11.5a. Ed, Porrúa, México, 1984, pp. 77 y 78.
- 52.- Alonso Olea Manuel, DERECHO DEL TRABAJO, Edit. Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, Sección de Publicaciones, Madrid, 1971, pp. 191 y 192.



Las cuatro primeras fracciones dan lugar a la terminación de los efectos del nombramiento de manera forzosa y la quinta enumera las causas por las cuales el titular puede demandar la terminación de los efectos del nombramiento ante el Tribunal o cesarlo justificadamente sin responsabilidad - para el mismo, acreditando posteriormente su justificación - en vía de excepción.

De acuerdo a lo que hemos expresado en renglones anteriores, podemos concluir que dejan de surtir efectos los nombramientos de los trabajadores al servicio del Estado sin responsabilidad para éste, cuando se dan las causas de terminación y de cese de los trabajadores previstas en la Ley.

#### 4.1.- CONCEPTO DE ABANDONO DE EMPLEO

La Ley reglamentaria y la jurisprudencia de la Corte señala en que consiste el abandono de empleo, toda vez -- que no se define tal situación, cuestión que en determinado momento deja en estado de indefensión a los trabajadores, -- por lo que para el particular punto de vista el abandono de empleo lo definiría como la terminación voluntaria del trabajador de la relación laboral que tenía con una Unidad Burocrática.

Para Mario de la Cueva, la terminación de los efectos es la disolución de las relaciones de trabajo, por mutuo consentimiento o como consecuencia de una interferencia de un hecho independiente de la voluntad de los trabajadores o de los patrones que hacen imposible su continuación. (53)

Estas causas de terminación, las prevee en sus cuatro primeras fracciones el artículo 46 de la Ley Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123, Constitucional.

##### A) RENUNCIA.

La fracción I del artículo 46 de la Ley Burocrática contempla el acto voluntario por el cual el trabajador decide dejar de prestar sus servicios al titular, esta causa de terminación implica el consentimiento tanto del trabajador como del patrón que la acepta.

53.- Cfr. De la Cueva Mario. EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO. Op. cit. p. 242.

La renuncia no significa renuncia de derechos, en cuyo caso sería nula, atento a lo que dispone el artículo -- 123, apartado A, fracción XVII, inciso a), ya que la renuncia al trabajo está reconocida en la Ley y sólo se podría ar gumentar su nulidad si la voluntad del trabajador, al firmar su renuncia estuviera afectada por un vicio. (54)

Normalmente la terminación de la relación de trabajo se produce por la vfa de renuncia del trabajador.

La Corte ha establecido que para evitar responsabi lidades en el futuro, el patrón debe expresar el consenti- miento a la renuncia presentada por el trabajador, aún cuando dicha renuncia presentada por el trabajador de manera expresa y en la cual da por concluida la relación laboral. La situación que podría originarse por esta situación es de carácter civil y no podrá hacerse coacción alguna sobre la per sona del trabajador, atento a lo que dispone el artículo 50. Constitucional que a la letra dice: "La falta de cumplimiento de dicho contrato (obligatorio por un año) por lo que res pecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacer se coacción sobre su persona".

#### B) ABANDONO DE EMPLEO

"Será aquel que se consuma cuando un trabajador ha dejado de asistir a sus labores tres días consecutivos sin -

aviso ni causa justificada y NO se presenta a reanudar sus labores dentro de los dos días siguientes. Es decir el abandono de empleo se consume al 5° día de inasistencias injustificadas". (55)

Del abandono de empleo se deduce, que fue el trabajador quien dió por terminada la relación de trabajo, al abstenerse de cumplir con la prestación de sus servicios, a este respecto la Corte ha establecido que son distintas las causas de abandono de empleo (Fracción I) y la falta injustificada a las labores por más de tres días consecutivos, (Inciso b) de la fracción V), ya 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.

Refiriendome a la fracción I del artículo 46, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en relación a las labores que se mencionan, se contempla el abandono de empleo siempre y cuando impliquen un efecto o consecuencia así como determinados requisitos o circunstancias. Debe entonces reunir tanto el factor perjuicio como el que se trate de actividades inaplazables que se interrumpen, poniendo en peligro los bienes, la salud o la vida de las personas o que cause la suspensión o deficiencia de un servicio. Tal situación la contempla la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia que a continuación se señala.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, EN QUE  
 CONSISTE EL ABANDONO DE EMPLEO POR LOS.

A falta de disposición legal que defina lo que deba entenderse por abandono de empleo, no debe aceptarse el criterio del factor tiempo, como determinante de la existencia o inexistencia de ese abandono, pues para precisarlo como causa de cese, debe entenderse a la naturaleza de las funciones encomendadas al empleado público, ya que el fin que persigue el artículo 44, fracción I, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es que el empleado público este siempre atendiendo el servicio que tiene encomendado; de suerte que el abandono depende de desatender una función determinada, aún cuando sea momentáneo, sin considerar el tiempo del abandono.

Quinta Epoca, Tomo XCVII, pag. 226. A.D. 1210/47. SECRETARIO DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA. Unanimidad de 4 votos.  
 TOMO CXV, pag. 192. A.D. 3132/52 SECRETARIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. Unanimidad de 4 votos.

Con lo anterior podemos apreciar claramente que el abandono de empleo se da por la simple inasistencia a sus labores por tres días consecutivos, y dicho abandono se consuma al quinto día, esto es que indudablemente incurrirá el trabajador al servicio del Estado en abandono de empleo a partir del quinto día de inasistencia injustificada, por lo que el Estado podrá cesar los efectos del nombramiento de este trabajador sin responsabilidad alguna, aclarando que de igual manera se incurre en abandono de empleo cuando el em--

pleado público descuida el desempeño de sus funciones y con tal actitud causa un perjuicio al Estado ya que con tal acto se suspenden momentaneamente las labores que tiene encomendadas el empleado, ya sea de carácter técnico, atendiendo al público o de cualquier otra índole.

## 4.1.1 CARACTERISTICAS

El abandono de empleo a que se refiere la fracción I del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lleva implícito siempre, la falta de cumplimiento del contrato de trabajo, teniendo distintas modalidades pues puede consistir en una manifestación expresa de voluntad del trabajador de no continuar laborando en el empleo; en una manifestación tácita de su voluntad que por una actitud física revela su deseo de ya no seguir trabajando al servicio del patrón, o por una manifestación tácita de voluntad implícita en la causal que tanto la Ley Federal del Trabajo como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado caracteriza por tener el trabajador más de tres faltas consecutivas en un mes, ya que la ley ha querido fijar éste término como máximo para que se tenga por consumado el abandono, siendo ésta una resolución jure-et-jure. Otra modalidad del abandono de empleo se caracteriza porque el trabajador que teniendo a su cuidado una función delicada o peligrosa que requiere la presencia constante en el trabajo, abandona ésta función aunque sea por breve instantes y en esos instantes se ocasiona un perjuicio; y tratándose de esta última modalidad el elemento perjuicio es constitutivo del abandono, por otra parte el abandono de empleo de los servidores al servicio del Estado no puede consistir en la sola falta de asistencia a sus labores porque la Ley Burocrá

tica establece distinción entre las dos situaciones, de manera que el abandono de empleo es un hecho independiente de la duración de la ausencia por parte del empleado, ya que, si efectivamente se desatiende en labores inaplazables el abandono puede consumarse en una hora de dejar el puesto, siendo el factor perjuicio el que determina el abandono y no la ausencia propiamente dicha. Por tanto, debe demostrarse que efectivamente el trabajador dejó de desarrollar la actividad inaplazable que le esta encomendada, sin que haya necesidad de que esto ocurra en determinado número de días, pero si que causó perjuicio, desprendiéndose de lo anterior que tenemos dos clases de perjuicio, el específico y el momentáneo, los cuales podrán resumirse cuando un trabajador desatiende por un lapso de más o menos prolongado sus funciones, es decir, que se abstenga de ejercitarlas o de realizar los actos que la constituyan o bien en la desatención momentánea o por un breve período de las mismas, si en este caso y en virtud de la naturaleza de tales funciones se causa un perjuicio al Estado o a terceros, en la inteligencia de que en el segundo caso debe probarse la existencia del perjuicio concreto que se ocasionó en tanto que en el primero, dicho perjuicio es -- genérico y no requiere prueba, estando constituido por la no realización de la función encomendada por la que se paga al empleado una retribución.



## 4.1.2. ELEMENTOS

Para que se configure el abandono de empleo es necesario que exista el mismo y por ende de que el trabajador tome posesión física y material de su empleo para que desarrolle las funciones inherentes al mismo, ya que lógicamente -- cuando un trabajador o empleado no toma posesión de su empleo ésta circunstancia demuestra que no pudo existir el hecho de abandono de empleo pues el mismo no se ha desempeñado, incurriendo en todo caso en un acto de desobediencia, caso contrario ocurre cuando un trabajador que venía laborando normalmente y que en uso de su derecho solicita una licencia y al expirar ésta no se presenta a renovar sus labores, sino al quinto día, incurre en abandono de empleo atento al criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y no puede alegar a su derecho que no había tomado posesión de su empleo.

4.2. ESTUDIO DE LA FRACCIÓN V, INCISO b)  
DEL ARTÍCULO 46 DE LA LEY BUROCRÁTICA.

El artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dispone: ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa, estableciendo en la fracción V de manera enumerativa los casos por los que los servidores públicos pueden ser cesados o despedidos con causas justificadas, mismos que a continuación se mencionan:

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

b) Por faltar más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

Dentro de las obligaciones que impone al trabajador el artículo 44 de la ley en estudio, se encuentra la de asistir puntualmente a sus labores, en esto radica en gran parte, el que el trabajador cumpla oportunamente y con eficiencia sus labores, dado que el faltista causa serios trastornos a los programas de trabajo.

Para que se configure esta causal, deben acumularse cuatro faltas de asistencia como mínimo y que además, sean consecutivas, sin que exista causa justificada.

En Esta causa de despido, la Ley de la Materia es más proteccionista que la Ley Federal del Trabajo, en virtud de que en ésta se requieren que sean cuatro faltas de asistencia en un lapso de treinta días, o sea que no es necesario que sean consecutivas, siendo que en la primera como ya se comentó, forzosamente tienen que acumularse cuatro inasistencias en forma consecutiva, lo que hasta cierto punto resulta ser perjudicial para las Dependencias, pues algunos trabajadores hacen puente, faltando tres días consecutivos, sin dejar que se acumulen la cuarta falta.

El trabajador que se encuentra inscrito en el ISSSTE y falta por enfermedad, debe justificar sus inasistencias con licencia médica que la expida dicha Institución, ya que las constancias expedidas por médicos particulares no las justifican. Esto es que la única institución facultada para expedir licencias médicas es el ISSSTE, y cualquier otra que sea presentada por el trabajador al servicio del Estado, no tendrá ninguna validez, así como tampoco servirá de justificante por lo que al no justificar adecuadamente el empleado público con la licencia respectiva se le tomará como falta injustificada.

El hecho de que un trabajador previo aviso o comunicación a su jefe inmediato, deje de asistir a sus labores, no significa que la falta sea justificada, en virtud de que es necesario el requisito que se le otorgue el permiso correspondiente, ya que en todo caso no podrá el trabajador compro

bar que le fue otorgado el mismo, esto se hace con la finalidad de tener un adecuado registro de los trabajadores y así estar en posibilidad de tener un mejor control sobre los mismos.

#### 4.2.1. REQUISITOS PARA LA PROCEDENCIA DE ESTA CAUSAL.

Cuando un trabajador incurre en alguna de las causales previstas en la fracción V del artículo 46 de la Ley - Burocrática, se hace necesario el levantamiento de un acta - administrativa, la que tiene como finalidad principal otorgar la garantía de audiencia y legalidad al trabajador para que en la misma manifieste lo que a su interés convenga respecto de las conductas, hechos u omisiones que se le imputen. Corresponde al Jefe Supervisor de Oficina o Centro de Trabajo, asistido por dos testigos de cargo, levantar acta administrativa al trabajador o trabajadores que hayan incurrido en alguna causal que implique la terminación de los efectos de su nombramiento.

Antes de proceder al levantamiento de un acta administrativa, el trabajador y el representante sindical deberán ser citados personalmente POR ESCRITO, especificando en este citatorio el motivo, día, hora y lugar en que se llevará a cabo la actuación, debiendo firmar en la copia respectiva el recibo del mismo. En caso de que el trabajador o el representante sindical se nieguen a firmar de recibido de la copia del citatorio, éste les deberá ser entregado en presencia de dos testigos los que acentarán en la copia, el día y hora en que se les entregó el original, además de la negativa del interesado a firmar de recibido. Dicha copia se agregará al acta administrativa correspondiente.

Tratándose de trabajadores de confianza, no es necesario el citatorio al representante sindical.

El levantamiento del acta, se iniciará acentando - la población y entidad federativa, hora, día, mes, año, denominación del Centro de Trabajo, su ubicación, se hará una relación de los hechos u omisiones que se le imputen al trabajador en la forma más clara y precisa posible.

De todas las personas que intervengan en el levantamiento del acta administrativa, se acentarán literalmente sus declaraciones y firmarán la hoja dónde obren las mismas, así como al calce del acta administrativa.

A los testigos de cargo y descargo, se les tomará su declaración por separado, con la finalidad de que se preserve la autenticidad de sus declaraciones, solicitándoles - que sus declaraciones sean precisas y se concreten a los hechos u omisiones que motivan el levantamiento del acta administrativa.

Se acentarán literalmente lo que manifieste el -- trabajador y el representante sindical, quienes firmarán cada una de las hojas que integre el acta administrativa, así como al calce de la misma. En caso de negarse a firmarla, - los testigos de asistencia harán constar éste hecho poniendo la razón correspondiente y firmarán de igual modo el acta.

En el levantamiento del acta administrativa deberán evitarse las abreviaturas, tachaduras, enmendaduras y borrones.

Al finalizar el levantamiento del acta administrativa y firmada ésta por los que en ella intervinieron, deberán darse una copia de la misma al trabajador y otra al representante sindical, debiendo éstos firmar de recibido al calce del acta, pero en caso de negativa, los testigos de asistencia pondrán la razón correspondiente.

Si cualquiera de las personas que intervinieron en el levantamiento del acta administrativa, aporta documento alguno que tenga relación con los hechos u omisiones que dieron origen a la actuación se agregará a ésta haciéndose notar en el cuerpo de la misma tal circunstancia.

No obstante que en la ley se estatuye que se levantará acta administrativa a aquel trabajador que incurriese en algunas de las causales previstas en la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que se comenta, resulta pertinente comentar que se hace necesario el instrumentar también en los casos enunciados en la fracción I con excepción de lo relativo a la terminación de los efectos del nombramiento por renuncia del trabajador, para evitar que en el futuro se calezca de los medios para acreditar en juicio dichas causales de terminación.

En el supuesto de que el titular de la Dependencia quiera demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento de un trabajador, necesariamente deberá acompañar a la demanda el acta administrativa y demás documentos a que alude el artículo 46 Bis, en términos de lo que establece el artículo 127 fracción I de la Ley de la Materia.

Apoyando lo anterior, la corte ha determinado lo siguiente:

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

Conforme al artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ningún trabajador puede ser cesado si no por justa causa, y el artículo 46 Bis de la propia Ley ordena: Cuando un trabajador incurra en algunas 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 el representante sindical en la que con toda precisión se acentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y la de los testigos de cargo y de descargo que se proponga, la que se firmarán por los que en ella intervenga y por los testigos de asistencia, debiéndose entregarse en el mismo acto, una copia para el trabajador y otra al representante sindical y sigue diciendo que si a juicio del titular procede demandar la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán como instrumento base de



la acción, el acta administrativa y los documentos que al levantarse ésta se hayan agregado; por lo que el cumplimiento del requisito señalado en el artículo 46 Bis, debe ser considerado como un elemento básico para la procedibilidad de la acción intentada. El razonamiento anterior lleva a la conclusión de que si en el juicio correspondiente el trabajador se excepciona aduciendo que el patrón carece de acción por no haber cumplido con los requisitos a que se refiere el artículo 46 Bis que se comenta y el reclamante no demuestra haber cumplido con dichas exigencias legales, se esta en presencia de un caso de procedencia de la acción intentada y por lo mismo dicha acción no debe prosperar, por otra parte, si el Titular cesa a un trabajador y éste aduce en el juicio que se le cesó sin haber cumplido con los requisitos a que se refiere el artículo 46 Bis que se comenta y el titular no demuestra que cumplió con dicha exigencia legal, se está en presencia de un caso de incumplimiento a la ley que por sí sólo bastara para considerar que el despido fue injustificado.

"Amparo directo 9737/83.- Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos. 6 de agosto de 1984. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: Carlos Villascán Roldán."

"Amparo directo 7595/82.- Edgar Pérez Cano. 13 de junio de 1984. 5 votos. Ponente: Juan Moisés Calleja García. Secretaria: Catalina Pérez Bárcenas."

"Amparo directo 2670/83.- Maximiliano González Rivera. 28 de mayo de 1984. 5 votos. Ponente: David Franco Rodríguez. Secretario: Carlos Villascán Roldán."

"Amparo directo 5557/83.- Alvaro Pedroza Meléndez. 24 de febrero de 1984. 5 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: Carlos Villascán Roldán."

"Amparo directo 174/82.- Juventino Mata Mejía. 16 de enero de 1984. 5 votos. Ponente: David Franco Rodríguez. Secretario: Augusto Benito Hernández Torres".

La Carta Fundamental de 1917 en sus artículos 14 y 16 otorga a todo individuo el goce de las garantías de audiencia y legalidad, que consisten en el hecho de que ninguna persona podrá ser privada de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, teniendo la autoridad competente la obligación emanada de la Constitución de fundar y motivar la causa legal del procedimiento.

En este tenor, a fin de que resulte conforme a derecho la imputación de la acción u omisión de una conducta -

al trabajador, debe realizarse el levantamiento de un acta administrativa en la que consten por escrito los hechos u omisiones que se le adjudiquen al mismo, la cual deberá estar debidamente motivada y posteriormente fundamentada para el efecto de que pueda ser dado de baja del servicio en forma justificada y sin responsabilidad para el titular.

Además, otro de los fines que conlleva el instrumentar una investigación administrativa, consiste en otorgar al trabajador que incurrió en una causal de cese, la garantía de audiencia, la que se traduce en la oportunidad que tiene el empleado de manifestar todo aquello que beneficie a sus intereses, realtando en su caso, el porqué de su conducta y los elementos circunstanciales en que ésta se dió.

Así mismo es indispensable que el acta se instruya con los requisitos que expresa el artículo 46 Bis de la Ley de la Materia, toda vez que si dicha actuación carece de alguna de las formalidades que ahí se establecen, adolecerá de invalidez como instrumento probatorio.

Otro aspecto muy importante respecto al levantamiento del acta administrativa de un trabajador de base, lo configura la participación del representante sindical en dicha documental, quien deberá ser citado para que comparezca y manifieste lo que a su representación corresponda, habida cuenta que entre las funciones propias del sindicato se encuentra la de defender los intereses comunes de los agremiados.

En el supuesto de que no se haya citado debidamente al representante sindical a fin de que compareciera a la -- instrumentación del acta administrativa, se presumirá que la misma se levantó sin el conocimiento del Sindicato y quizá - del trabajador, lo que evidencia la posibilidad de un despi- do injustificado.

De lo anteriormente vertido se desprende que es una obligación directa emanada de la Constitución Federal el pro- porcionar la oportunidad de defensa a los afectados, aún cuan- do la Ley del acto no establezca ni el procedimiento ni las formalidades esenciales respectivas.

#### 4.2.2. ANTE QUIEN DEBEN JUSTIFICARSE LAS INASISTENCIAS.

Para que las faltas al trabajo en que incurre un trabajador con motivo de enfermedad no den lugar al despido, deben dar aviso al titular de la Dependencia de la causa de las faltas y acreditar cuando vuelva al trabajo, que efectivamente se vió imposibilitado para laborar, pues en caso de no hacerlo el Titular podrá dar por terminados los efectos del nombramiento del empleado federal considerando que las faltas fueron injustificadas.

Para la comprobación o justificación de las faltas de asistencia los trabajadores deben acreditarlas por medio de licencias médicas que para tal efecto expide la Institución correspondiente, ésto es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, quien es el único facultado para expedir las licencias médicas ya que si es presentada la constancia médica diversa a dicha Institución, ésta no tendrá la validez correspondiente para la Dependencia y por lo tanto se considerará como falta injustificada.

Por la anterior el trabajador que falte a sus labores por razones de enfermedad, pero a su regreso al trabajo no entrega el certificado médico que le expidió el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Es

tado, dirigido al patrón amparando las inasistencias en que incurrió, y las mismas las pretende acreditar el trabajador en un juicio laboral tal justificación de inasistencia es -- incorrecta, en razón de que el empleado ante quien debió justificar las faltas es ante el Titular de la Dependencia o -- quien lo represente tal situación lo prevee la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las siguientes jurisprudencias.

**FALTAS DE ASISTENCIA. SU JUSTIFICACION DEBE ACREDITARSE ANTE EL PATRÓN.** - "Es criterio correcto el de la Junta responsable si estima que la parte patronal acreditó la causa justificada que tuvo para rescindir el contrato de trabajo, aunque la trabajadora haya exhibido un certificado médico en el juicio, si con ninguna prueba que demuestre que dió aviso al patrón de la causa de sus inasistencias al trabajo y que al volver al mismo acreditó ante el patrón que efectivamente se vió imposibilitado para laborar, pues es criterio sustentado inviolablemente por la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que la satisfacción de esos requisitos se hace necesario por parte del trabajador ya que de no seguir la conducta indicada el patrón puede rescindir el contrato considerando que las faltas de asistencia fueron injustificadas; no siendo por tanto oportuno que sea ante la parte responsable es decir ante la Junta donde se haya -- pretendido acreditar por la trabajadora los motivos que tuvo para faltar a sus labores".

Amparo Directo 4906/62. Esperanza Gallegos. fallado el 3 de enero de 1963, por unanimidad de 5 votos. ponente la C. Ministra Ma. Cristina Salmoren de Tamayo. Cuarta Sala Informe 1963, página 19.

FALTAS DE ASISTENCIA, ANTE QUIEN CORRESPONDE JUSTIFICARLAS.- "En faltas de asistencia existen dos conceptos -- que precisa diferenciar: Uno es la justificación, propiamente dicha de la falta de asistencia y el otro es el aviso que el trabajador tiene que dar a su patrón sobre la falta o motivo que la origina. Es evidente que la justificación de conformidad con el sentido propio del concepto, tiene que ser posterior a la falta y hacerse inmediatamente después de la misma. El aviso debe darse desde que existe la posibilidad de hacerlo. Es obligación de los trabajadores avisar al patrón o a quien lo represente cuando no puede concurrir a sus labores por causas justificadas y presentar los elementos de justificación, sin que sea válido pretender la comprobación durante la tramitación del conflicto".

Amparo Directo 5956/1962. David Calican García. - Agosto 16 de 1963. 5 votos. Ponente Ministro Adalberto Padilla Asencio.

Cuarta Sala.- Secta época. Volumen LXXIV, Quinta parte. página 24.

#### 4.3. SANCION PARA EL TITULAR PARA EL CASO DE NO SOLICITAR EL CESE AL TRIBUNAL.

"....Cuando el patrón rescinda la relación de trabajo, opera en la especie del despido del trabajador, debiéndose comprobar en el juicio laboral correspondiente la causal de despido invocada por el patrón en el aviso escrito...." (56)

La Ley Burocrática, contempla la expresión "Cese", refiriéndose al acto por el cual se dan por terminados los efectos del nombramiento o designación de los Servidores Públicos, sin embargo, aún cuando dicha palabra es propia de la terminología que utiliza la fracción IX del Apartado B -- del artículo 123 Constitucional, no existe razón jurídica suficiente para que en la especie sea diferente a la que emplea el mismo artículo en su apartado A, por lo que se estima que resulta más adecuado el vocablo "Despido", Así pues, tenemos que Mario de la Cueva sostiene que el despido es "el acto por virtud del cual hace saber el patrono al trabajador que rescinda o da por terminada la relación de trabajo, por lo que, en consecuencia queda separado del trabajo". (57)

Según Néstor de Buen, el despido "Es un acto unilaterial a vierud del cual el patrón da por terminada la relación laboral invocando una causa grave de incumplimiento imputable al trabajador". (58)

- 56.- Ley Federal del Trabajo. Comentada por Alberto Trueba - Urbina y Jorge Trueba Barrera. 54 Ed. Porrúa. México, - 1986. p. 46.
- 57.- De la Cueva Mario. EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO. Po. Cit. p. 251.
- 58.- De Buen Lozano Néstor. Derecho del Trabajo. T. II ta. Ed. Porrúa, México. 1984. pp. 77 y 78.



Manuel Alonso Olea, tratadista español, sostiene - "A la extinción de contrato de trabajo por voluntad unilateral del empresario, es lo que nuestro Derecho denomina despido. ... El despido puede, por tanto, ser despido como la resolución del contrato de trabajo por voluntad unilateral del empresario". (59)

El artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece las causales para que - los nombramientos de los trabajadores dejen de surtir sus efectos sin responsabilidad para los titulares de las Dependencias.

Las cuatro primeras fracciones dan lugar a la terminación de los efectos del nombramiento de manera forzosa - y la quinta enumera las causas por las cuales el titular puede demandar la terminación de los efectos del nombramiento - ante el Tribunal o cesarlo justificadamente sin responsabilidad para el mismo, acreditando posteriormente su justificación en vía de excepción.

De acuerdo a lo que hemos expresado en renglones anteriores, podemos concluir que dejan de surtir efectos los nombramientos de los trabajadores al servicio del Estado sin responsabilidad para éste, cuando se dan las causas de terminación y de cese de los trabajadores previstos en la Ley.

59.- Alonso Olea, Manuel. DERECHO DEL TRABAJO. Edit. Universidad de Madrid, Facultad de Derecho. Sección de Publicaciones. Madrid. 1971. pp. 191 y 192.

En el artículo 123 Constitucional en su apartado "B", fracción IX se establece que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la Ley.

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley.

De la fracción transcrita, se llega al conocimiento que el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, consagra la garantía de la estabilidad o inamovilidad en el empleo de los servidores públicos de base, al establecer que únicamente pueden ser despedidos por causa justificada en los términos que fije la Ley, ésto es, solamente que incurran en alguna de las causales de cese o terminación de los efectos de los nombramientos, previstas en la ley reglamentaria de dicho precepto constitucional.

Además, la referida garantía de inamovilidad o permanencia en el empleo, se encuentra plenamente protegida, ya que no sólo se concede a los trabajadores burocráticos el derecho a optar por el ejercicio de la acción de cumplimiento de la relación de trabajo, o bien, por la acción de indemni-

zación en el supuesto de que sean separados de sus empleos - por la simple voluntad de sus superiores jerárquicos o de -- los titulares de las Dependencias o entidades burocráticas, es decir, sin que hayan incurrido en alguna causal de despido, sino que también constituye una obligación para los mencionados titulares, el cumplimiento de tales acciones en los términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria que dice:

"Artículo 43.- Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1° de esta ley".

Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieran separado y ordenar el pago de los salarios caídos, a que fuesen condenados por Laudo Ejecutoriado. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo.

De acuerdo con la partida que en el presupuesto de egresos se haya fijado para tal efecto, cubrir la indemnización por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar en una sola exhibición los sueldos o salarios caídos, prima vacacional, prima dominical, -- aguinaldo y quinquenios en los términos del laudo definitivo".

Congruentemente con el primer párrafo de la fracción IX del apartado B del artículo 123 Constitucional, la Ley Reglamentaria en el numeral 46 claramente dispone que ningún -

trabajador podrá ser cesado sino por justa causa y que en consecuencia el nombramiento o designación "Sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las Dependencias" por las causales que el propio precepto señala - en sus cinco fracciones (mismas que estudiaremos a continuación).

El referido numeral es comentado por el Maestro -- Trueba Urbina, en los siguientes términos:

"COMENTARIO: La estabilidad de los trabajadores al servicio del Estado e instituciones descentralizadas que en la terminología burocrática se denomina inamovilidad, es más precisa en favor de los empleados públicos y, sobre todo, la legislación burocrática es más tutelar del empleado público que las leyes laborales para el empleado privado, pues los efectos del nombramiento del burocrata fuera de las cuatro primeras fracciones en que la relación forzosamente desaparece, la rescisión unilateral por parte del titular de la unidad burocrática es inadmisibles..." y si despide sin causa justificada al empleado está obligado a reinstalarlo y a pagarle los salarios vencidos o caídos correspondientes, en -- los términos del artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo -- aplicable supletoriamente.

En tal virtud, la relación jurídica de trabajo entre el Estado y sus servidores únicamente puede terminar por

las causas específicas que establece el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Atendiendo al marco jurídico antes invocado y siguiendo el concepto de estabilidad que enuncia el Doctor Mario de la Cueva en su libro "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", la inamovilidad de los servidores públicos de base es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador o por el incumplimiento grave de sus obligaciones o por circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que hagan imposible su continuación.

En esa virtud un titular incurre en responsabilidad cuando en forma injustificada despidе a un trabajador, es decir que da por terminados los efectos del nombramiento de manera unilateral, ya que el empleado goza de permanencia en su empleo hasta en tanto lo desee o deje de cumplir con sus obligaciones, atento al principio general de derecho que así lo establece y aún tratándose de alguna de las causales de despido que enumera la fracción V del artículo 46 de nuestra ley Burocrática, habría que tomar en consideración los móviles que lo orillaron a incurrir en la acción u omisión de esa determinada conducta. (60)

60.- Cfr. De la Cueva Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. Cit. p. 217.

Ahora bien, una vez que ha sido cesado un trabajador en su empleo, al ejercitar cualquiera de las acciones que le corresponden ante el Tribunal del conocimiento, éste dicta una resolución condenando al titular, ya sea a la reinstalación en el puesto en que venía desempeñándose o al pago de la indemnización con los correspondientes salarios caídos y pago de otras prestaciones a que tiene derecho el trabajador, el titular condenado necesariamente debe actuar lo dictado -- por dicha autoridad laboral, toda vez que fue el causante de que el trabajador se viera privado de su derecho a continuar prestando sus servicios y de seguir recibiendo un salario a cambio, teniendo por lo tanto la obligación de reinstalarlo o en su caso, a pagar la indemnización correspondiente al -- trabajador favorecido.

#### 4.4. DIFERENCIA ENTRE LA FRACCIÓN I Y V INCISO B) DEL ARTICULO 46 DE LA LEY BUROCRÁTICA.

Es erróneo el criterio de que el factor tiempo determine la existencia de la causal de abandono de empleo, -- porque como ya se trató en los puntos anteriores del presente trabajo, la fracción I de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se refiere al abandono mismo de las funciones del trabajador, pues la Cuarta Sala del H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en su ejecutoria de fecha 2 de febrero de 1950, sostiene que de ser tal la connotación de abandono de empleo, la Ley en comento habrá incurrido en una evidente redundancia porque el inciso b) de la fracción V del artículo 46 de la Ley de la Materia, señala como causal de cese, las faltas consecutivas de un trabajador por más de tres días a sus labores, de esto se desprende la naturaleza de las funciones encomendadas al empleado público, de tal suerte que el abandono de empleo depende del hecho de -- promover o de ausentarse del lugar de trabajo, de atender o desatender una función con perjuicio, elemento que divide la cuestión que se estudia aunque la separación de la función sea momentánea, ésto es que en lo referente a la fracción I el abandono de empleo puede ser genérico o específico, en el cual el primero es el perjuicio que cause el trabajador por la sumple desatención de sus labores y en el segundo de los casos se debe señalar en forma específica el perjuicio que causa a la Dependencia; por el contrario la fracción V, inci

so b) es necesario levantar acta administrativa reuniendo -- los requisitos establecidos en el artículo 46 Bis de la Ley de la Materia, en cambio en la fracción I no es necesario -- levantar el acta respectiva pero si conveniente para acreditar en el juicio, respecto del abandono de empleo, en virtud de que el demandante en su mayoría de veces señala que no se reunieron los requisitos de ley, confundiendo la aplicabilidad de la fracción I, fracción V, inciso b), resultando tal situación equivocada porque el acta que se levanta en el -- abandono de empleo es una prueba preconstituida que con la -- ratificación de la misma hacen prueba plena para el juzgador en cambio en el segundo de los casos a no reunirse en el acta respectiva los requisitos legales por parte del titular -- de la Dependencia, el juzgador en su resolución condenará a dicho titular por considerar que la baja del trabajador fue injustificada.

Para analizar en forma más específica el punto en estudio es conveniente hacer alusión a la siguiente jurisprudencia sustentada por la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ABANDONO DE -- EMPLEO POR LOS.- Artículo 46-1 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 deje de surtir sus efectos sin responsabilidad para los titulares de las Dependencias Burocráticas establece como causales distintas el abandono de empleo -- (fracción I) y las faltas injustificadas a las labores por -- más de tres días consecutivos (Inciso b) de la fracción V, -- también lo es que cuando el trabajador deja de presentarse -- por más de cuatro días consecutivos a sus labores sin causa justificada, se actualiza la causal de abandono de empleo, -- ya que tal actitud del trabajador entraña la decisión de no seguir prestando sus servicios".

Apéndice 1975, 5a. parte, Cuarta Sala, Tesis 264, páginas 249 y 250.

Por todo lo anterior y del estudio motivo de la -- presente tesis, es conveniente hacer modificaciones a la Ley respectiva a efecto de que se precise en forma más específica la diferencia existente entre la fracción I y la fracción V, inciso b) del artículo 46 de la Ley Burocrática, esto es en razón de que en muchos de los casos elegir confunde una -- fracción con otra dado que los titulares de las Dependencias dan de baja a sus trabajadores de acuerdo a la fracción I y el órgano jurisdiccional competente condena a dichos titulares por no haber reunido los requisitos señalados en el artículo 46 Bis de la Ley señalada anteriormente, y a mayor abun-- damiento dichas reformas serian benéficas tanto para los tra-- bajadores como para los titulares, en razón de que el Tribu-

nal Federal de Conciliación y Arbitraje en sus resoluciones lo haría en forma más específica y por consecuencia el trabajador no tendrá que esperar el tiempo correspondiente para la interposición del amparo respectivo por considerar -- violado sus derechos de acuerdo a los apuntamientos señalados.

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

PRIMERA.- Las relaciones laborales entre el Estado y sus Trabajadores por sus diversas tareas desempeñadas en la Administración Pública deben ser consideradas como Servicio Civil.

SEGUNDA.- En nuestro concepto el Servicio Civil debe definirse como el conjunto de funcionarios y/o empleados no políticos permanentes en la Administración Pública.

TERCERA.- Para el adecuado mejoramiento de las relaciones jurídica-laborales debe llevarse a cabo una adecuada vigilancia para evitar abusos de poder.

CUARTA.- Dentro de la Administración Pública Federal debe darsele una mayor importancia a la formación y capacitación para el trabajo a los empleados, ya que habrá con ésto un mejor funcionamiento-

QUINTA.- Debe llevarse a cabo una modificación a la Ley de la Materia para señalar en forma específica el concepto de acta uno de los nombramientos.

SEXTA.- Debe conceptualizarse en forma clara y precisa el concepto de nombramiento, toda vez de que en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no se señala tal concepto.

SEPTIMA.- Buscar la estabilidad en el empleo de los trabajadores en cuanto a los nombramientos de tipo interino, ya que podría presumirse la existencia de un despido.

OCTAVA.- A la aceptación de algunos de los nombramientos que se contempla en la Ley Burocrática es un acto, unión o condición respecto a la naturaleza jurídica del nombramiento.

NOVENA.- Debe señalarse en forma específica el concepto de Inamovilidad, ya que únicamente podría señalarse como sinónimo de estabilidad en el empleo.

DECIMA.- Buscar la unificación de criterios entre las jurisprudencias de la Corte para saber si un trabajador de confianza puede o no demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

DECIMA PRIMERA.- Reformar la fracción I del artículo 46 de la Ley de la Materia para indicar en forma precisa el concepto de abandono de empleo.

DECIMA SEGUNDA.- Buscar la regulación adecuada para considerar si es adecuada o no el abandono de empleo para que en su caso se ajuste a lo señalado en la Fracción V del artículo 46.

DECIMA TERCERA.- El levantamiento del acta de abandono de empleo no es necesaria, más si indispensable para acreditar dicha acta en materia de excepción.

**DECIMA CUARTA.-** La Unidad Burocrática puede de hecho ser --  
sin responsabilidad al trabajo y acreditar en vfa de excep-  
ción.

**DECIMA QUINTA.-** El abandono de empleo puede ser generico o  
especifico, en cuanto al perjuicio causado a la Unidad Buro  
crática.

## 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.

Alonso Olea Manuel  
Derecho del Trabajo  
Edit. Universidad de Madrid  
Facultad de Derecho  
Madrid 1971.

Baltazar Cavazos Flores  
El artículo 123 Constitucional, y su Proyección en  
Latinoamérica.  
Jus, S. A.  
México, 1976.

Bernal Beatriz, Ledesma José de Jesús  
Historia del Derecho Romano y de los Derechos Neoromanistas  
Segunda Edición,  
Porrúa, S. A.,  
México, 1983.

Contreras Mario y Jesús Tamayo  
México en el Siglo XX 1913-1920 T II  
Lecturas Universitarias UNAM  
México 1983.

De Buen Lozano Nestor  
Derecho del Trabajo T .II  
5a. Edición  
Porrúa, S.A.,  
México, 1984.

De la Cueva Mario  
El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo  
Porrúa, S. A. Octava Edición,  
México 1982.

Duhalt Krauss Miguel  
La Administración de Personal en el Sector Público  
INAP.  
México, 1972.

Gazier Francois  
 La Fuction Publique Dans le Monde  
 Editorial Cujas  
 Paris 1972.

Kaplan Elliot  
 The Law of civil service and laws relating to civil  
 service reteriment  
 Nueva York 1958.

Martínez Silva Mario  
 Los Sistemas de Personal en la Administración Pública Federal  
 UNAM Tomo I  
 Segunda Edición  
 México 1976.

Serra Rojas Andrés  
 Derecho Administrativo Tomo I  
 Porrúa, S. A. Novena Edición.  
 México 1979.

#### L E G I S L A C I O N

Calderón Avelar Luis  
 Ley Federal del Trabajo de 1931  
 Foro Cultural.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
 de 1917  
 Compilación Jurídica.  
 México 1987.

Dahalt Krauss Miguel  
 Una Selva Semantica y Jurídica  
 INAP  
 México 1977.

Quíroz Acuña Francisco  
 Genesis del Art. 123 Constitucional en el Congreso  
 Constituyente de 1917  
 Editorial Popular de los Trabajadores  
 México 1981.

González Chávez Ma. de Lourdes  
Ley Federal del Trabajo de 1970  
Foro Laboral.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado  
Porrúa, S. A.  
México 1989.

Manual de Legislación y Prácticas del servicio civil  
Naciones Unidas  
Nueva York 1976.

Rhe Civil Service Fact Sheets on Britain  
London 1979.

Testimonios Históricos  
FSTSE  
México 1982.

Trueba Urbina Alberto y/o  
Legislación Federal del Trabajo Burocrático.  
21. Edición.  
Porrúa, S. A.  
México 1986-

Trueba Urbina Alberto y/o  
Ley Federal del Trabajo Comentada  
54 Edición.  
Porrúa, S. A.  
México 1986.