

216
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" ARAGON "**

**"LA INAMOVILIDAD DE LOS TRABAJADORES
DE BASE EN EL APARTADO "B"
DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
SERGIO RODRIGO MAYO SANDOVAL

**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.

	Pags.
CAPITULO I. RELACION LABORAL EN EL APARTADO "A" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.....	1
1. Contrato Individual.....	2
2. Presunción.....	10
3. Sujetos de la Relación.....	13
a). Trabajador.....	14
b). Patrón.....	16
 CAPITULO II. RELACION LABORAL EN EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.....	 19
1. Teorías Relativas a la Relación - de Trabajo entre el Estado y sus Servidores.....	20
2. Nombramiento.....	36
3. Presunción.....	43
4. Sujetos de la Relación.....	47
a). Titular.....	48
b). Servidores Públicos.....	49
b.1). De Confianza.....	53
b.2). De Base.....	59
 CAPITULO III. INAMOVILIDAD.....	 61
1. Concepto.....	67
2. Objeto.....	79
3. Causas de Terminación.....	85
 CAPITULO IV. CRITERIOS SUSTENTADOS POR LA SUPREMACORTE DE JUSTICIA, TRIBUNALES DE CIRCUITO Y TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.....	 109

CONCLUSIONES.....	120
-------------------	-----

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

La relación de trabajo que se da entre el Estado - y sus servidores de base no es igual a la que se establece en la Ley Federal del Trabajo para trabajadores de la iniciativa privada, por lo que en el desarrollo del presente - trabajo trataremos de establecer de una manera jurídica la diferencia de una y otra a efecto de dar a conocer el punto de inicio y de terminación de la relación burocrática.

Dentro de la relación que nos ocupa se encuentra - inmenso el derecho de inamovilidad, mismo que contempla diversas prerrogativas de seguridad para los trabajadores de base que van desde que no podrán ser afectados en su relación con el Estado mientras no operen circunstancias que -- impliquen una causa justa, hasta que si el éste último reorganizara su administración y se suprimieren determinados empleos, los servidores públicos que ocupaban éstos, tienen - el derecho de que se les otorgue una plaza de similar categoría u optar por una indemnización conforme a la Ley.

Los trabajadores de base que prestan sus servicios al Estado, por lo regular desconocen existencia del derecho de inamovilidad, toda vez que existen pocos textos que se - aboquen al estudio en particular del mismo, por lo cual, el

presente trabajo tiene como objeto principal dar a conocer en particular el Derecho de Inamovilidad de que gozan los - trabajadores de base que se encuentran al amparo del Apartado " B " del Artículo 123 Constitucional.

CAPITULO I.

RELACION LABORAL EN EL APARTADO " A "
DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

1. CONTRATO INDIVIDUAL.

Ha efecto de proceder a estudiar la figura - del contrato de trabajo, es preciso analizar conjuntamente a este La Relación de Trabajo, toda vez que entre los tratadistas en la materia, hay quienes niegan que - el contrato forme parte del vínculo jurídico que se establece entre el trabajador y el patrón, es decir, que niegan la existencia del acuerdo de voluntades dentro - del Derecho del Trabajo y lo dejan exclusivamente en la esfera del Derecho Civil; dándole únicamente validez a la Relación de Trabajo; manifestando que al momento que al trabajador se incorpora a laborar, es cuando surgen los derechos y obligaciones para el patrón como para el trabajador.

Dentro de esta problemática, el autor Euquerio Guerrero (1) manifiesta, que existen dos corrientes principales: La de los contractualistas y la de los anticontractualistas. Los primeros sostienen que al iniciarse cualquier actividad laboral se necesita un acuerdo de voluntades, así sea el caso que una se considere tácita. Cuando el acuerdo está dirigido a producir un efecto jurídico se llama contrato. Por eso entienden -- que cuando un trabajador acepta laborar con otra persona, el empleado y esta convienen que se realice la labor material de que se trata, ha surgido el acuerdo de voluntades que obligará jurídicamente a los sujetos mencionados, de acuerdo con las leyes vigentes y aparecerán los efectos jurídicos que son la consecuencia de -- ese contrato.

(1). EUQUERIO GUERRERO. Manual de Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa, S.A. Novena Edición. México 1977. pág. 31

Los anticontractualistas sostienen que la relación de trabajo se contempla primero dentro del campo contractual, pero después salió de este ámbito para - - abrigar aspectos fuera del vínculo contractual, pues se refiere a las obligaciones que nacen de los reglamentos impuestos por el patrón.

Como podemos observar de las dos corrientes- anteriores, los contractualistas sostienen que el contrato es el punto de inicio de la relación laboral, es decir, el acuerdo de voluntades, el cual puede ser tácito; y los anticontractualistas sostienen que la relación de trabajo, se dá en un principio dentro del campo del contrato, para después salir de este; lo que a nuestro punto de vista estos últimos no niegan que en todo- principio de una relación laboral, existe un acuerdo de voluntades, sino que confirma la existencia del mismo.

El maestro Mario de La Cueva (2) manifestó - al respecto "...que sólo las cosas que están en el co- mercio pueden ser objeto de contratación. Quienes si- guieron el Código Civil de Francia vivían en la cárcel- del contrato de arrendamiento de servicios, pero fueron varios los escritores a los que repugnó la idea de que- el hombre y las bestias de carga y tiro estuvieran regi- dos por las mismas disposiciones ..."

De lo anterior se desprende de una manera - -

(2). MARIO DE LA CUEVA. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.
Ed. Porrúa, S.A. Sexta Edición. Tomo I. México 1980. pág.181

acertada que el vínculo jurídico que se da entre un trabajador y su patrón, no puede ser objeto de un contrato de arrendamiento de servicios, porque el ser humano no es objeto de comercio, como en ocasiones lo es un ser irracional, por tanto no debe estar regulado por las mismas disposiciones legales.

Siguiendo la misma línea, el autor que nos ocupa, cita el pensamiento del maestro francés George Scelle (3) el que menciona que "...se puede dar arrendamiento una cosa o un animal, pero no se puede alquilar un trabajador, porque se opone a la dignidad humana; y tampoco se puede alquilar una facultad del hombre, porque no se la puede separar de la persona física...", -- por lo que señala Scelle "...que en el mundo de la libertad habrá un tránsito del subjetivismo contractualista que hace depender los derechos de un acuerdo de voluntades, al objetivismo de los hechos reales, que fundará los derechos del trabajador en su voluntad libre, -- ya que a nadie se le puede obligar a prestar un trabajo personal sin su pleno consentimiento, y el hecho real de la prestación de su energía de trabajo..."; lo que concluye que por el simple hecho del ingreso de un trabajador a la empresa, se le aplica un estatuto objetivo.

Compartimos nuestro punto de vista con los dos autores anteriores, en lo que respecta a que el ser humano no puede ser equiparado a un ser irracional, to-

(3). Aut cit. Por MARIO DE LA CUEVA. pág. 181

da vez que un animal no puede compararse con un ser humano, porque entre uno y otro existen una multitud de diferencias entre la que se encuentra, que el hombre es un ser racional, es decir que tiene la capacidad de discernir y de actuar por si mismo, por tanto, puede -- comprometer su voluntad a su libre arbitrio. En lo que no estamos de acuerdo con los mismos en que tratan de -- dar a la relación laboral una autonomía propia, como la única generadora de los derechos y obligaciones entre -- las partes, toda vez que a nuestro juicio el acuerdo de voluntades entre el trabajador y su patrono es el punto de partida de toda relación laboral, porque de no existir la voluntad de una de las partes y el consentimiento ya sea expreso o tácito de la otra, no podrían surgir los derechos y obligaciones que se dan dentro de toda relación laboral, como se desprende de lo enunciado por Erich Molitor (4) el cual manifiesta que "...es preciso distinguir el contrato de la relación de trabajo: El primero es un acuerdo de voluntades para la prestación de un trabajo futuro, mientras la segunda es la -- prestación efectiva de un trabajo..."; en consecuencia este autor afirma, de una manera tácita que el acuerdo de voluntades es el hecho generador de la relación laboral, la que a su vez da origen a la aplicación del ordenamiento laboral.

En este sentido Demofilio de Buen (5), ha -- sostenido que "...el contrato de trabajo solo determina la ocasión de que se produzcan los efectos de la rela--

(4). Aut cit. Por MARIO DE LA CUEVA. pág. 184.

(5). Aut cit. Por NESTOR DE BUEN LOZANO. Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa, S.A. Quinta Edición. Tomo II. México 1983. pág. 38.

ción de trabajo, pero estos nacen ex lege; o bien como - sustitutos de la ley..." en lo que estamos de acuerdo, - porque el acuerdo de voluntades es el inicio de la rela - ción laboral como ya lo manifestamos con anterioridad.

Ahora bien, La Ley Federal del Trabajo defi - ne muy claramente a los dos conceptos en cuestión, en - su artículo 20, el cual manifiesta:

" Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen, la prestación de un trabajo - personal subordinado a una persona, - mediante el pago de un salario.

Contrato individual de trabajo, cual - quiera que sea su forma o denomina - ción, es aquel por virtud del cual - una persona se obliga a prestar a -- otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el con - trato celebrado producen los mismos - efectos ".

Como podemos observar del texto de la ley, - cuando define a la relación de trabajo en la parte rela - tiva a "... cualquiera que sea el acto que le de ori - - gen..." se desprende que ésta forzosamente tiene un pun

to de inicio para que pueda existir, lo que vendrían a ser el acuerdo de voluntades entre las partes para la prestación de un trabajo, o bien la voluntad de una de las partes y el consentimiento ya sea expreso o tácito por parte de la otra.

Por consiguiente y como se observa del último párrafo del artículo que nos ocupa, el contrato de trabajo y la relación laboral, son conceptos que se contraponen, porque la primera es el origen de la prestación de un trabajo y la segunda es la prestación efectiva del mismo.

Se ha manifestado el acuerdo de voluntades - es el inicio de la actividad laboral, por tanto también ésta se da en el contrato colectivo de trabajo, aunque algunos tratadistas, es en donde mas niegan la existencia de ese acuerdo, porque manifiestan que el patrón no interviene en la selección de los trabajadores, y que los individuos que llevan a cabo esta selección no son mandatarios especiales del patrón.

En la Ley Federal del Trabajo en su artículo 386 define al contrato colectivo de trabajo de la siguiente manera:

" es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con el

objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o mas empresas o establecimientos ".

Partiendo de la anterior definición podemos observar que existe un convenio entre los sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, el cual se viene a traducir un acuerdo de voluntades, y más aún cuando se manifiesta que es con el objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo.

Es cierto que el patrón no interviene en la contratación ni selección de los trabajadores, y que -- las personas que llevan a cabo esa selección no son man datarios del patrón, pero es indudable que existe la vo luntad de este último de que se lleve a cabo esta selec ción, aunque no sea el quien la realice, en lo que se denota que hay un consentimiento por el patrono de que el sindicato o las personas que se dedican a contratar a los trabajadores, le proporcionen el elemento humano que requiere la empresa.

2. PRESUNCION.

Como vimos con anterioridad al estudiar la figura jurídica del contrato de trabajo, deducimos que este es el acuerdo de voluntades, que se traduce en el punto de partida de la relación laboral, la cual se puede dar de una forma expresa o tácita; en muchas ocasiones por voracidad del patrón, este vínculo no llega a formalizarse en los términos del artículo 24 de la ley que a la letra dice:

" artículo 24.- Las Condiciones de -- Trabajo deben hacerse constar por -- escrito cuando no existan contratos colectivos aplicables. Se harán -- dos ejemplares por lo menos, de los cuales quedará uno en poder de cada parte ".

La no formalización de la relación de trabajo, viene a favorecer al patrón, al tratar de que ciertos derechos no se generen como sería la antigüedad, -- así como en el caso de que surgiera una controversia no imputable al trabajador con su patrón, poder despedirlo injustificadamente sin el pago de la indemnización que marca el artículo 50 de la Ley Federal del Trabajo.

Por lo que el legislador tratando de reivindicar al trabajador sus derechos laborales así como evitar la voracidad de los patrones, incluyó en la ley en su artículo 21 la presunción del contrato y la relación laboral, precepto que la ley dice:

" Se presumen la existencia del contrato y de la relación de trabajo - entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe ".

La función del precepto que nos ocupa es la de establecer un equilibrio entre el trabajador y el patrón y en ocasiones, como manifiesta Nestor de Buen (6) "...se trata de conceder a quien presta un servicio personal una ventaja..." toda vez que el patrón tendrá que probar que entre el y el trabajador no existió la relación laboral; y más aún, la falta de formalización de la relación de trabajo es imputable al patrón y esta no priva al trabajador de los derechos que se derivan de las normas de trabajo, como lo establece el artículo 26 de la ley.

(6). Ob cit. NESTOR DE BUEN LOZANO. pág. 40

3. SUJETOS DE LA RELACION.

Como se dijo con anterioridad la relación la boral nace mediante un acuerdo de voluntades que se da entre un trabajador y su patrón, por consiguiente estos últimos son la parte medular de la misma por lo tanto - gira en torno de ello el estatuto laboral y por ende es preciso analizar a cada una de ellas.

a). Trabajador:

El artículo 8 de la ley, define al trabajador de la siguiente manera:

" artículo 8.- trabajador es la persona física -- que presta a otra, física o moral, un trabajo-personal subordinado ".

Como podemos observar el trabajador exclusivamente tiene que ser una persona física, lo que deja - afuera a las sociedades civiles y mercantiles por ser - éstas personas morales; por lo que podemos deducir que - un sindicato no puede ocupar dicho carácter toda vez -- que como manifiesta el artículo 374 de la ley, los sindicatos legalmente constituidos son personas morales, y más aún si tomamos en cuenta que este, es la asociación de trabajadores los cuales deberán estar en servicio activo, de acuerdo a los artículos 356 y 364 de la Ley -- del Trabajo, los que establecen que las personas que -- constituyen un sindicato, deben tener en ese momento el

carácter de trabajador.

Ahora bien, tal carácter de trabajador es in dependiente del sexo de la persona física, ya que una - mujer puede tener el mismo, toda vez que como se establece en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el varón y la mujer son - iguales ante la ley, es decir, que tienen los mismos de rechos y obligaciones, como lo establece el artículo -- 164 del Estatuto Laboral que a la letra dice:

" artículo 164.- Las mujeres disfruta
rán de los mismos derechos y tienen
las mismas obligaciones que los hom
bres ".

La disposición antes citada tiene diversas - excepciones que marcan los artículos 166, 167 y 170 de ese mismo ordenamiento, los cuales tienen como propósito fundamental la protección de la maternidad.

El sexo femenino ha sido preferido por algunas empresas, como lo manifiesta Enrique Guerrero (7), " No cabe duda que las actitudes psicológicas de la mujer, diferentes a las del varón, hacen que en cierta -- clase de trabajo en que se requiere la minuciosidad, la paciencia y el orden, se prefiera en algunas empresas - al elemento femenino... ", lo que nos hace pensar que - en un futuro no muy lejano las mujeres llegarán a ocupar puestos de suma importancia en la actividad empresarial.

(7). Ob cit. ENRIQUE GUERRERO, pág. 38.

La actitud que ha tomado el sexo femenino de acudir a las fuentes de trabajo y salir del hogar, ha sido consecuencia de diversos problemas tanto sociales como económicos, los cuales ha tenido que enfrentar y aniquilar, al igual que éstas, los menores han tenido que acudir a los centros de trabajo para mejorar la situación económica de sus familias.

Contemplando esta circunstancia se agregó a la Ley Federal del Trabajo, el Título Quinto bis, el -- cual se denomina " Trabajo de Menores ", en el que se conceden ciertos derechos y prerrogativas a los menores, con el objeto de que no sean explotados por los patrones, por lo que manifiesta el artículo 173 de la Ley -- que el trabajo de los mayores de 14 años y menores de 16 queda sujeto a la vigilancia y protección especiales de los inspectores del trabajo.

b). PATRON.

La Ley Federal del Trabajo, de una manera -- muy precisa, define al patrón de la manera siguiente:

" artículo 19.- Patrón es la persona física o moral que utiliza los ser vicios de uno o varios-trabajadores.

Si el trabajador, conforme a lo pactado o a la costumbre, utiliza -

Los servicios de otros-trabajadores, el patrón de aquel, será también de estos ".

Como se desprende de la definición que da la Ley, el patrón puede ser una persona física o moral, a lo que manifiesta el maestro Euquerio Guerrero (8) que el precepto acepta como patrón a una sociedad o asociación de carácter civil o mercantil, a diferencia del caso del trabajador que debe ser una persona física como ya se dijo anteriormente.

Dicho autor (9) menciona en relación a la segunda parte del precepto que nos ocupa "...que la misma puede ser alarmante; pero si se considera la condición que tales actos deben realizarse conforme a lo pactado o a la costumbre, desaparece el peligro que pudiera avisarse y solamente encontramos un deseo de proteger a trabajadores que aparentemente estuvieran desligados -- del verdadero patrón..."

Siguiendo en este sentido proteccionista, la ley plasmó en su artículo 11 que los Directores, Administradores, Gerentes y demás personas que ejerzan una función de Dirección, Administración en la empresa o establecimiento, serán considerados representantes del patrón y en tal concepto lo obligan en sus relaciones con los trabajadores.

(8). Ob cit. EUQUERIO GUERRERO. pág. 41

(9). Idem.

A nuestro parecer el patrón, también es objeto del Derecho del Trabajo, en virtud de que la ley le concede ciertos derechos, al igual que diversas obligaciones, como se desprende de su Título Cuarto, Capítulo I artículos 132 y 134 en los que se puede observar que las obligaciones de los trabajadores se traducen en los derechos del patrón, y a su vez los derechos de los trabajadores se traducen en las obligaciones de este.

CAPITULO II

RELACION LABORAL EN EL APARTADO " B " DEL

ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

**1. TEORIAS RELATIVAS A LA RELACION DE TRABAJO
ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES.**

A efecto de proceder a estudiar la Relación de Trabajo entre el Estado y sus Servidores, es pertinente mencionar que el Estado, como manifiesta Miguel-Acosta Romero (10) " es la Organización Política soberana de una sociedad humana, establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas ".

Por tanto, el Estado cuenta con órganos de gobierno y administración que realizan determinados fines, entre los que se encuentran la impartición de la justicia, prestación de servicios, etc., a lo cual requiere del elemento humano que es el que desarrolla su tarea y cometido y ejerce sus derechos y cumple sus obligaciones que le corresponden; por lo cual éste es una persona moral que se encuentra constituida, organizada y reglamentada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Estado como ente jurídico, no es igual a las personas morales tales como empresas o sociedades y personas físicas en sus relaciones con los servidores que desarrollan sus diferentes actividades.

Existen diversas teorías que tratan de explicar la naturaleza jurídica de dicha relación, las -

(10). MIGUEL ACOSTA ROMERO. Teoría General del Derecho Administrativo. Quinta Edición actualizada, Editorial Porrúa, S.A. México 1983. pág. 38.

cuales podemos agrupar en dos corrientes fundamentalmente, la de Derecho Privado y la de Derecho Público; la primera de ellas, como manifiesta Gabino Fraga - - (11) trata de fijar esta relación dentro del Derecho-Civil, manifestando que para que exista la misma debe haber capacidad y consentimiento, por cada una de las partes, así como prestaciones recíprocas, equiparando la entre otros a diversos contratos entre los que se encuentran el de locación de obra o de un contrato de mandato, según sea de prestación de servicios materia les o de realizar a nombre y representación del Estado actos jurídicos.

La segunda, como menciona Andrés Serra Rojas (12) toman los elementos generales del Derecho Público y pretenden aplicarlo a las relaciones entre el Estado y las personas que le prestan un servicio, así mismo esa teoría se preocupa por encontrar sus propias soluciones en las que predomina el interés público, sin menoscabo de cualquier otro interés, que pueda ser considerado en la estructura general de una institución administrativa.

Como podemos observar de las dos corrientes expuestas con anterioridad, la de derecho privado establece que para que exista la relación entre el Estado y sus servidores debe existir un acuerdo de voluntades entre las partes, el cual se traduce en pres

- (11). GABINO FRAGA. Derecho Administrativo. Vigésima Quinta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1986. págs.130 y 131.
- (12). ANDRÉS SERRA ROJAS. Derecho Administrativo. Tomo I. Décima Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1985. págs. 365 y 366.

tar un servicio por una de las partes (servidor), - y por la otra remunerar el mismo (Estado), con lo - que estamos de acuerdo, toda vez que el artículo 5° - Constitucional establece que nadie podrá ser obligado a prestar un trabajo personal sin la justa retribu- -- ción y sin su pleno consentimiento, por otra parte es ta corriente fija la relación que nos ocupa dentro -- del marco del Derecho Civil, con lo que no estamos de acuerdo, toda vez que este derecho como manifiesta -- Efraín Moto Salazar (13) " es el conjunto de normas - que rigen las relaciones privadas de los particulares entre si ", lo que no es compatible con esta relación, en virtud de que el Estado no es un particular, ade- -- más de que este representa a la colectividad por lo - cual se contraponen el interés público al interés par- ticular de los servidores, por lo que el Estado debe- asegurar que sus funciones sean realizadas de una ma- nera eficaz, regular y continua, sin que el interés - particular, es decir el del empleado obstaculice las- funciones del Estado.

Por lo anteriormente expuesto deducimos que la relación que se da entre el Estado y sus servido- -- res es de Derecho Público, toda vez que este, de - -- acuerdo a la definición que da Efraín Moto Salazar -- (14) es el conjunto de normas jurídicas que regulan - las relaciones del Estado, como ente soberana con los ciudadanos o con otros Estados.

(13). EFRAIN MOTO SALAZAR, Elementos de Derecho. Vigésima Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1977 pág. 20.

(14). Idem. pág. 19.

Visto que la relación que nos ocupa es de Derecho Público y toda vez que en esta corriente se ubican diversas teorías, trataremos de desentrañar -- dentro de cual de ellas se encuentra esta relación.

1. Teoría que la asimila al Derecho del Trabajo.
2. Teoría del Acto Unilateral del Estado.
3. Teoría del Acto Condición.
4. Teoría del Estatuto Legal.

I. TEORIA QUE LA ASIMILA AL DERECHO - DEL TRABAJO:

Esta teoría como señala Miguel Acosta Romero (15) sostiene que la relación de servicio entre el Estado y sus trabajadores forma parte del derecho del trabajo por las siguientes razones :

- a). Porque formalmente está consignada en el apartado " B " del artículo 123 - - Constitucional.
- b). Porque regula un aspecto del trabajo.

(15). Ob cit. MIGUEL ACOSTA ROMERO. págs. 665 y 666.

A lo cual comenta dicho autor, en relación al primer criterio, que no debe tomarse en cuenta - - pues el hecho de que en la Constitución se regula en un artículo determinados aspectos de la vida social, - no quiere ello decir que necesariamente esas normas - deban formar parte de una rama del Derecho; en cuanto al segundo criterio, menciona que es cierto que regula un aspecto del trabajo humano, pero también lo es que no se puede aplicar exactamente en los mismos - - principios y metodología del Derecho del Trabajo; - - puesto que en esta relación no se busca ningún equilibrio entre los factores de la producción, como lo establecen las tésis jurisprudenciales siguientes: (16)

" No es correcta la tésis de que como los trabajadores del Estado no son sino una fracción de los trabajadores en general, deben aplicarse a - aquellos las disposiciones que rigen para estos, pues si es verdad - que desde el punto de vista gramatical, la palabra trabajador comprende a todo aquel que desarrolla una actividad física o intelectual, a - cambio de una retribución convenida, también lo es que en los trabajadores al servicio del Estado se - celebra un contrato de trabajo de - naturaleza suigeneris, que entraña-

(16). Ob cit. ANDRES SIERRA ROJAS. págs. 376 y 377.

en realidad un acto administrativo, y es por ello que el artículo 2 de la Ley Federal del Trabajo establece que los servidores públicos no son sujetos de derecho obrero, sino que sus relaciones para con el Estado, deben regirse por una ley especial, como lo es actualmente el estatuto jurídico ". (Semanario Judicial de la Federación. T. 78. pág.-3835).

" Aún cuando es cierto que en términos generales existe una relación de trabajo entre el poder público y sus servidores, también lo es que esta relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo, tal y como está previsto en nuestra Ley Laboralista, supuesto que esta tiende esencialmente a regular las actividades del capital y del trabajo como factores de la producción, o sea en funciones económicas; lo que no sucede -- tratándose del poder público y de sus empleados, atenta la organización política y social, porque las funciones encomendadas al Estado no persiguen fin económico, sino mas bien un objeto de control para la conveniencia de los componentes de-

la sociedad. Es por ello que no -- puede afirmarse que exista paridad en los fenómenos jurídicos enunciados, y, por lo mismo, lógicamente -- no puede aceptarse que la jurisprudencia sustentada en relación con -- la suspensión, tratándose de un verdadero contrato de trabajo, haya de regir ese mismo fenómeno, cuando se trata de trabajadores al servicio -- del Estado ". (*Semanario Judicial de la Federación*, T. 77 págs. 2196, 6440, 3298).

2. TEORIA DEL ACTO UNILATERAL DEL ESTADO.

Esta teoría sostiene, que la relación del servicio se regula unilateralmente por el Estado, y -- que no se requiere del consentimiento del agente público porque se trata de una obligación impuesta por el orden público.

Como ya dijimos con anterioridad, para que se de la relación entre el Estado y sus servidores de be de existir un acuerdo de voluntades previo, el que se traduce en prestar un servicio personal por una de las partes y por la otra recibir el mismo a cambio de una remuneración, por lo que el Estado no puede obligar a ninguna persona a que le preste un servicio personal toda vez que estaría violando la garantía indi-

vidual que se encuentra consagrado en el artículo 5º Constitucional, mismo que en su párrafo III, establece que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos -- personales, salvo los servicios públicos, los cuales sólo podrán ser obligatorios en los términos que establecen las leyes respectivas, el de las armas y los -- jurados, así como el desempeño de los cargos concegiles y los de elección popular; las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

3. TEORIA DEL ACTO CONDICION.

Esta tesis se deriva de la voluntad del Estado y del particular nombrado y del efecto jurídico que origina, o sea condicionar la aplicación a ese caso en particular de las disposiciones legales preexistentes que regulan la relación establecida (17).

Al respecto manifiesta Gabino Fraga (18) -- como partidario de esta tesis, que es necesario considerarlo como un acto diverso cuyas características -- son: La de estar formado por la concurrencia de las -- voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es, no el -- de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del

(17). Ob cit. ANDRES SERRA ROJAS. pág. 367.

(18). Ob cit. GABINO FRAGA. pág. 133.

empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que correspondan a los titulares de los diversos órganos del Poder Público.

Como podemos observar de la teoría que se analiza, menciona que el acto por el cual un individuo presta sus servicios al Estado es un acto diverso, el cual está formado por la concurrencia de voluntades entre las partes, misma que origina la aplicación de las disposiciones legales preexistentes a ese caso en particular; toda vez que dicha relación no se establece las condiciones en particular que se derivan del acuerdo de voluntades, sino que las mismas ya están establecidas en las disposiciones legales que regulan dichas relaciones.

4. TEORIA DEL ESTATUTO LEGAL.

Esta tesis sostiene (19), que las relaciones del Estado con sus trabajadores se regula de manera estatutaria o reglamentaria. Los derechos y obligaciones de los servidores públicos se fijan en las leyes y reglamentos. Es un acto unilateral del Estado que fija las condiciones que juzgan necesarias para el servicio, sin que intervenga la voluntad de la gente, pues facultad exclusiva de los poderes de la Unión.

(19). Ob cit. ANDRES SERRA ROJAS. pág. 367.

Esta teoría establece que las relaciones entre el Estado y sus servidores se encuentra regulado por las disposiciones legales ya existentes las cuales son fijadas por el mismo en forma unilateral, pero omite -- mencionar cual es el acto que dá origen a dicha relación, toda vez que para que se apliquen las disposiciones legales a la relación debe existir ésta.

Como podemos observar de las teorías antes-señaladas que tratan de explicar la naturaleza jurídica del acto por el cual una persona presta sus servicios al Estado, cada una de ellas explica en sí aspectos en particular de dicha relación, como es la teoría que lo asimila al derecho de trabajo que trata de ubicar esa relación en ese derecho por la situación -laboral que se establece, la teoría del acto condicional -- menciona que el vínculo jurídico, que se dá entre el Estado y sus servidores es consecuencia de un acuerdo de voluntades, que dá origen a la aplicación de las disposiciones legales ya establecidas, así como la del estatuto legal, la cual precisa al igual -- que la anterior que a la relación que nos ocupa se -- aplica las disposiciones legales ya preestablecidas, las cuales son realizadas unilateralmente por el Estado sin el consentimiento del individuo.

A nuestro punto de ver las teorías que nos ocupan no precisan en sí cual es el acto por el que se origina la relación que se establece entre el Estado y sus servidores, sino como ya dijimos con anterioridad únicamente detallan aspectos de la misma; ahora bien como se desprende del artículo 3° de la Ley Federa

ral de los Trabajadores al Servicio del Estado, el --
cual a continuación se cita:

" artículo 3º.- Trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido... "

El trabajador al servicio del Estado como -
señala el precepto que nos ocupa, presta sus servicios en virtud de nombramiento, mismo que deberá ser expedido por el funcionario facultado para hacerlo, como lo establece el artículo 12 de la Ley Burocrática.

Por otra parte Miguel Acosta Romero (20), -
manifiesta que el acto de nombramiento es un acto materialmente administrativo, con lo que estamos de acuerdo con dicho autor toda vez que el nombramiento reúne los elementos del mencionado acto, como a continuación se analizará.

Los elementos del acto administrativo son -
los siguientes (21), los cuales iremos relacionando --
con los del nombramiento:

1. Sujetos

(20). Ob cit. MIGUEL ACOSTA ROMERO. Págs. 699 y 700

(21). Idem. Págs. 380 a la 385

2. *La manifestación externa de voluntad.*

3. *Objeto.*

4. *Forma.*

Sujetos.

- a). *Sujeto activo.*- Es el órgano administrativo creador del acto, mismo que debe estar representado por aquellas personas investidas de facultades de decisión o ejecución cuyo juicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa.

Que en el caso del nombramiento, vendría a hacer el funcionario facultado para hacerlo, como por ejemplo en el caso de la Secretaría de Salud, el facultado para expedir el nombramiento de un trabajador es el Oficial Mayor, el Director General del área respectiva.

- b). *Sujeto pasivo.*- Son aquellos a quienes va dirigido el acto administrativo.

Para efectos del nombramiento es la persona física que es designada, la cual pasará a ser titular-

de derechos y obligaciones que por lo general son de naturaleza personal e intransferibles

Manifestación externa de la voluntad.

Que es la expresión del organo administrativo que esté actuando como tal, debe tener -- una exteriorización que puede ser perceptible, misma que debe reunir los siguientes requisitos.

- a). Debe ser espontánea y libre.
- b). Dentro de las facultades del organo.
- c). No debe estar viciada por -- error, dolo, etc.
- d). Debe expresarse en los términos previstos en la ley.

La cual en el nombramiento de un servidor público se traduce en el hecho de que el Organó Administrativo exteriorice su voluntad, de que un individuo preste sus servicios al Estado, cuando le es expedido el nombramiento y es aceptado por el mismo.

Objeto.

El objeto es la creación transitoria, modi

ficación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad - del Organó Administrativo, en la materia que tiene competencia, para la realización de -- sus cometidos, para ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

Este en el nombramiento se traduce en la creación de derechos y obligaciones para ambas partes, en caso del trabajador tiene la obligación de prestar sus servicios al Estado para la realización de sus fines, y este último deberá pagar por el servicio que recibe al trabajador un salario así como otorgarle garantías de seguridad social.

Forma.

Esta constituye la manifestación material -- del objeto en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser -- apreciada a través de los sentidos, en la -- que se da no sólo los elementos del acto sino también sus requisitos.

La que se traduce en el nombramiento en -- la expedición por escrito del mismo deberá reunir los requisitos que enumera el artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Del análisis anterior y del contenido de los artículos 3 y 12 de la Ley Burocrática, podemos de

ducir que el acto por el cual un individuo presta sus servicios al Estado es el nombramiento, mismo que se traduce en un acto administrativo que crea derechos y obligaciones entre las partes.

2. NOMBRAMIENTO.

Como se dijo, al analizar la relación entre el Estado y sus servidores, al tenor de las dos corrientes y teorías anteriores, así como de la interpretación de los artículos 3 y 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el acto por el cual una persona presta sus servicios a este último es el nombramiento, mismo que se traduce en un acto administrativo, toda vez que reúne los elementos de dicho acto como son, sujeto, manifestación externa de la voluntad, objeto y forma.

Ahora bien, tanto los servidores públicos de más alta jerarquía como a nivel administrativo prestan sus servicios al gobierno en virtud de un nombramiento, pero no todos son otorgados por la misma autoridad, así tenemos que de los primeros, de acuerdo al artículo 89 fracción II, III y IV son nombrados por el Presidente de la República entre los que se encuentran, a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Titular del Órgano u Órganos por el que se ejerce el Gobierno del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes.

Nombrar con aprobación del Senado los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacional.

Con aprobación de la Cámara de Diputados para nombrar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; asimismo se requiere -- aprobación del Presidente de la República para nombrar a ciertos trabajadores de confianza.

En lo que respecta a los servidores públicos de más baja jerarquía, serán nombrados de acuerdo a los reglamentos interiores de cada dependencia, así como los acuerdos internos de las mismas, como ejemplo podemos señalar el Acuerdo Interior número 32 de la Secretaría de Salud firmado por el entonces Secretario de Salud Dr. Guillermo Soberón Acevedo, el cual establece lo siguiente:

"...que los nombramientos de los servidores públicos de mandos medios y superiores deberán ser firmados, de conformidad con el Reglamento Interior de la Secretaría de Salubridad y Asistencia - - (hoy de Salud), los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización de los Servicios de Salud y las demás disposiciones aplicables, por las siguientes autoridades:

- | | |
|---|---|
| - Subsecretarios y Oficial Mayor. | Por el Presidente de la Pública. |
| - Contralor Interno, Directores Generales y Titulares | Por el Secretario, con-
auencia del Presidente |

- res de los órganos des--
concentrados por Función.
- de la República.
- Jefes de Servicios Coor--
dinados de Salud Pública
en los Estados.
- Por el Secretario, a --
propuesta del Goberna--
dor de la entidad fede--
rativa correspondiente.
- Directores de Area.
- Por el Secretario, Sub--
secretarios, Oficial Ma
yor y Contralor Inter--
no, de acuerdo a la ads
cripción de la Direc --
ción General que corres
ponda, con anuencia del
Secretario del Ramo en
los tres últimos casos.
- Subdirectores.
- Por el Secretario, Sub--
secretarios, Oficial Ma
yor y Contralor Interno,
de acuerdo a la adscrip
ción de la Dirección Ge
neral correspondiente.
- Jefes de Unidades de
Planeación.
- Por los Subsecretarios,
Oficial Mayor y Contra--
lor Interno, de acuerdo
a la adscripción de la
Dirección General que -
corresponda, y por los--
Jefes de Servicios Coor

dinados de Salud Pública en los Estados, con anuencia del Gobernador de la entidad federativa correspondiente, pre via evaluación de la -- Subsecretaría de Planeación en todos los casos.

- Delegados Administrativos.

Por el Oficial Mayor, a propuesta del titular de la unidad administrativa que corresponda.

- Subjefes Administrativos de las Jefaturas de Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados.

Por el Jefe de Servicios Coordinados de Salud Pública en el Estado respectivo, con anuencia del Gobernador de la entidad federativa.

- Jefes de Departamento.

Por el Director General que corresponda, con Acuerdo del Secretario, Subsecretarios, Oficial Mayor o Contralor Interno, de acuerdo a la ads cripción de la Dirección General respectiva.

- Jefes de Oficina

Por el Director General que corresponda.

- | | |
|---|--|
| <p>- <i>Personal Directivo de los Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados.</i></p> | <p><i>Por el Jefe de los Servicios Coordinados de Salud Pública del Estado correspondiente, -- con anuencia previa -- del Gobernador de la entidad federativa.</i></p> |
| <p>- <i>Personal Técnico y Operativo de los Servicios -- Coordinados de Salud Pública en los Estados.</i></p> | <p><i>Por el Jefe de los Servicios Coordinados de Salud Pública del Estado que corresponda.</i></p> |

Ahora bien, una vez demarcado que autoridades otorgan el nombramiento, es pertinente señalar el contenido de los mismos, de conformidad con el artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual menciona que los nombramientos de berán contener:

- I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio.*
- II. Los servicios que deberán prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible.*
- III. El carácter del nombramiento definitivo, inte*

rino, provisional, por-tiempo fijo o por obra-determinada.

IV. *La duración de la jornada de trabajo.*

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

VI. *Lugar en que prestará sus servicios.*

3. PRESUNCION.

En un sin número de ocasiones cuando un individuo empieza a prestar sus servicios en cualquier dependencia del Ejecutivo Federal, se omite extenderle su nombramiento en términos del artículo 5° de la Ley Burocrática; situación que es anómala, toda vez que como ya se mencionó con antelación el nombramiento es el acto por el cual da comienzo la relación de trabajo.

Ahora bien, la situación de que no se le extienda físicamente el nombramiento a un servidor público, no quiere decir que la relación de trabajo entre éste y el Estado no haya surgido, sino que únicamente existe una deficiencia administrativa, toda vez que los derechos y obligaciones entre las partes se han generado, el primero desarrollando el cargo o función para el cual fue nombrado y el segundo remunerando ese servicio y dándole las garantías de seguridad social a que tienen derecho los servidores públicos, y aún más como lo establece el siguiente laudo que -- nos permitimos citar, esta deficiencia administrativa corre a cargo de los titulares y no así del trabajador (22).

" Nombramiento, carencia. -
Es una deficiencia administrativa que corre a --
cargo de los titulares y --
su falta no puede destruir

(22). ALBERTO TRUEBA URRUTIA. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Vigésima Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1986. pág. 523.

La relación jurídica de -
trabajo establecida por -
otros medios de prueba --
(Laudo: Exp. No. 36/952-
Miguel Angel Romero y Ar-
cadio Gamboa Torregosa VS
Srío. de Educación Públi-
ca ".

Por otra parte la siguiente ejecutoria, es
tablece que la exhibición del nombramiento no es in-
dispensable para acreditar el carácter que tiene un -
servidor público como tal, sino que se puede accredi-
tar por otros medios que hagan fe de la existencia --
del mismo.

" Empleados públicos. Prue-
ba de su nombramiento. En
el juicio promovido por -
un empleado público no es
indispensable, para acre-
ditar su carácter de tal,
que se exhiba el documen-
to en que conste su nom-
bramiento, sino por otros
medios de prueba que ha-
cen fe, se acredita la --
existencia del mismo. - -
(Ejecutoria B. I. J. nú-
mero 109 páq. 582, de 3 -

de septiembre de 1956. A.
D. 3842/1954, Secretaría
de Comunicaciones y Obras
Públicas. R. el 27 de - -
agosto de 1956.).

Los medios por los cuales se puede acreditar la existencia de la relación que nos ocupa, y por ende el nombramiento podía ser, la protesta constitucional, los recibos de pago del servidor, testigos -- que les conste la categoría y función que desempeña - etc.

De lo anterior se desprende que la no existencia del nombramiento como documento físico, no - - quiere decir que no exista el mismo formalmente, sino que solo hay una deficiencia de carácter administrativa, que no afecta en si la relación laboral y menos - aún los derechos y obligaciones que nacen entre las - partes.

4. SUJETOS DE LA RELACION.

a). Titular.

Como se hizo mención al empezar a analizar la relación que nos ocupa, el Estado es una persona moral que para la consecución de sus fines se encuentra conformado por diversos órganos de administración o jurídicos; éstos se encuentran asignados a personas físicas que forman y exteriorizan la voluntad del Estado, los cuales se denominan servidores públicos; al respecto manifiesta Andrés Serra Rojas (23) que un "órgano jurídico es una esfera abstracta de competencia, deberes y poderes divididos y organizados en grupos que están asignados a personas físicas...", por lo que sólo los seres humanos son capaces de poner en movimiento al Estado, por lo que la persona física que representa un órgano determinado de la administración pública se denomina titular, como es en el caso de las Dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, así como los demás órganos similares y descentralizados que tengan a su cargo funciones de servicio público, los cuales se encuentran enumerados en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por lo que la relación que nos ocupa, de acuerdo al artículo 2º de la ley antes citada, se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones de la Administración Pública y de los trabajadores de base a su servicio.

(23). Ob. cit. ANDRÉS SERPA ROJAS. Pág. 380.

b). Servidores Públicos.

La denominación de servidor público, se le da a las personas que prestan un servicio al Estado como se desprende del artículo 108 de la Constitución, el cual estipula que para efecto de las responsabilidades, ... se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza de la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

Por lo que como ya se dijo con antelación tienen el carácter de servidor público los titulares de los órganos que conforman la administración pública, así como las personas que ocupan o tienen las categorías más bajas dentro de la administración, con la diferencia de que de acuerdo al artículo 4º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, éstos se dividen en dos grupos, de confianza y de base, y algunos autores denominan a los primeros funcionarios y a los segundos empleados.

Respecto a la división que se hace de servidores públicos de confianza, y de base por la ley, y de funcionarios y empleados por la doctrina, han surgido diversas teorías que tratan de explicar esta división, por lo tanto examinaremos algunas de ellas

que a nuestro juicio son las mas importantes.

1. Se ha dicho que los funcionarios tienen poder de decidir y ordenar, en tanto que los empleados son meros ejecutores.

En relación a esta opinión, manifiesta Gabino Fraga (24), que esta se confunde con la autoridad y auxiliares de esta, lo que a nuestro punto de vista no todos los funcionarios tienen poder de decisión y ordenar, sino que también son meros ejecutores, y en algunas ocasiones los empleados se encuentran embestidos de poder de representación y decisión en virtud de una delegación de facultades como es el caso que prevé el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que manifiesta que los titulares de las distintas Secretarías de Estado y departamentos administrativos para la mejor organización del trabajo podrán delegar determinadas facultades, y en el caso de que dicha delegación recaiga en un jefe de oficina, de sección o de mesa estos conservarán su calidad de trabajadores de base; por lo que no se puede considerar que estos últimos son funcionarios o empleados de confianza.

2. Se ha recurrido al criterio de considerar como funcionario a aquel que tiene señaladas sus facultades en la Constitución o en la ley y el empleado al que las tiene en -

Los reglamentos.

A lo que señala Gabino Fraga (25) que todos los órganos de la administración deben tener señaladas sus atribuciones en una ley de carácter material, sin que la distinción desde el punto de vista formal signifique facultades diversas que sean motivo bastante para hacer una distinción como la que se trata de hacer; por otra parte es de hacerse notar que las distintas dependencias y órganos de la Administración Pública Federal tienen Reglamentos Internos, en los que se contemplan las atribuciones, y -- las áreas que la conforman e inclusive las atribuciones de los titulares de dichas dependencias, por lo que estos últimos no pueden considerarse como empleados de base.

3. Se ha señalado como una distinción entre los conceptos de funcionario y empleado la que del primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurre a la formación de la función pública.

A esta teoría se apega el maestro Gabino-Fraga (26) pero a nuestro punto de vista la idea que

(25). *Ob cit.* GABINO FRAGA. pág. 130.

(26). *Idem.*

nos ocupa a la que se ha hecho alusión.

Acosta Romero (27), señala que el funcionario es el que representa al Estado a través del órgano de competencia de que es titular, lo representa tanto frente a otros órganos del Estado o entidades públicas, como frente a los particulares y en las relaciones internas con los servidores del Estado.

Es a la vez autoridad, porque generalmente tiene facultades de decisión y es trabajador de confianza.

Por lo que respecta a empleado o trabajador, señala que es la persona física que desempeña un servicio material, intelectual o de ambos géneros, a cualquier órgano del Estado, mediante nombramiento o inclusión en las listas de raya y que no tiene facultades de decisión, ni representan al órgano como tal, frente a otros órganos, ni frente a los particulares.

A nuestro juicio los elementos que da Acosta Romero para hacer la diferenciación entre funcionarios y empleados, si demarcan la misma los cuales son referentes a que los primeros tienen a su cargo la representación de los órganos que son titulares, frente a otros órganos similares y servidores públicos, que son una autoridad por tener facultades

de decisión y ocupan un cargo de confianza; atribuciones que los segundos no tienen encomendadas, porque solamente estos desempeñan un servicio material, intelectual o de ambos géneros en cualquier órgano de la administración pública.

Una vez analizadas las teorías antes citadas, trataremos de definir en relación a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lo que es un empleado de confianza y lo que es uno de base.

b.1). DE CONFIANZA.

Estos empleados, se distinguen de los de base, a parte de las atribuciones que tienen conferidas y que enumera Acosta Romero por las siguientes:

a). Por que la Ley Federal de Los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 5º, establece que son trabajadores de confianza.

" I. Los que integran la planta de la -
Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República ".

"II. En el Poder Ejecutivo, los de las-

Dependencias y los de las Entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

- a). Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel-directores generales, directores de área, adjuntos, sub-directores y jefes de departamento.
- b). Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.
- c). Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de -

disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

- d). Auditoría; a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeña tales funciones, siempre que presu puestalmente dependa de las Contra lorías o de las Áreas de Auditoría.
- e). Control directo de adquisiciones:- Cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal en cargado de apoyar con elementos -- técnicos estas decisiones y que -- ocupe puestos presupuestalmente -- considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.
- f). En almacenes e inventarios, el res ponsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.
- g). Investigación científica, siempre-

que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se le lleve a cabo.

- h). *Aseoría o Consultoría, Únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.*
- i). *El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.*
- j). *Los Secretarios particulares de: - Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.*
- k). *Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.*
- l). *Los Agentes de las Policías Judi--*

ciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de La Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

III. En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

En La Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero;

IV. *En el Poder Judicial: Los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.*

b). *Por el catálogo de Puestos del Gobierno Federal, en términos del artículo 20 de la Ley antes citada, el cual - se cita a continuación.*

" artículo 20.- *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 puestos del Gobierno Federal. Los trabajadores de las entidades sometidas al régimen de esta Ley se clasificarán conforme a sus propios catálogos que establezcan dentro de su régimen interno. En la formulación, aplicación y actualización de los catálogos de puestos, participarán conjuntamente los titulares o sus representantes de las dependencias y de los sindica-*

tos respectivos ".

- c). Por razones políticas, toda vez que en nuestro régimen administrativo, cada seis años se elige al titular del Poder Ejecutivo Federal, el cual aplicará las políticas y lineamientos que considere pertinentes para el mejor desempeño de su cargo, por lo que requiere contar con las personas que el estime capaces para aplicar las mismas.

b.2.) DE BASE

El artículo 6° de la Ley Burocrática, establece que son trabajadores de base los no incluidos en la enumeración que hace el artículo 5° de la misma, por lo que para que un trabajador al servicio del Estado se pueda considerar de base, se debe principalmente al cargo que ocupa y a las funciones que desarrolla, la primera en razón a que la categoría para la cual fue nombrado no esté contemplada en el Catálogo de Puestos del Gobierno Federal como de Confianza y la segunda que no desempeñe ninguna función de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoría, control de adquisiciones, etc., que se establecen como funciones de los trabajadores de confianza.

Otro de los puntos que demarca de una mane

ra contundente la división entre los trabajadores de confianza de los de base es el derecho de inamobilidad que tienen los segundos, el cual es el objeto de nuestro estudio y que en el capítulo consecutivo se analizará.

CAPITULO III

I N A M O V I L I D A D .

El derecho la inamovilidad de los trabajadores al servicio del Estado tuvo su punto de partida en el Acuerdo sobre Organización y funcionamiento del Servicio Civil, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1934, en virtud de que la Ley Federal del Trabajo no incluía a los trabajadores al Servicio del Estado, pues disponía en su artículo 2° que los funcionarios y empleados en sus relaciones con el Estado debían registrarse por las Leyes del Servicio Civil que se expidan, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación manifestó en diversas ejecutorias que los empleados públicos no están ligados con el Estado por un contrato de trabajo y por lo tanto no gozaban de las prerrogativas del artículo 123 Constitucional.

En consecuencia, el Presidente Interino Lic. Abelardo L. Rodríguez, trató de dar cumplimiento a lo que se manifestaba en el artículo 2° de la Ley Federal del Trabajo, expidiendo el acuerdo antes citado, el cual surgió como una necesidad en razón de que los servidores públicos que fungían como titulares del Poder Ejecutivo nombraban y removían libremente al personal de la administración pública, el cual no gozaba de ningún derecho para permanecer en su puesto lo que se venía haciendo de conformidad con la fracción 2° del artículo 89 de la Constitución el cual señala lo siguiente:

" Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes

tes:

Fracción II nombrar y remover libremente a los ...demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes "

Lo anterior, creaba problemas a la Administración Pública porque el nuevo personal que entraba a prestar sus servicios al Estado, por lo regular desconocía como se manejaban los asuntos y administración del mismo y tenían que ir conociendo la marcha normal de dicha administración; y para las personas que eran reemplazadas era una notoria injusticia.

Tomando en consideración esta situación, el Presidente Abelardo Rodríguez en el acuerdo que nos ocupa en su párrafo décimo señala que aubdicaba la facultad conferida por el artículo 89 Constitucional, fracción II, en lo que durara su encargo -- presidencial, el cual a la letra dice:

" ...aubdico de la facultad Constitucional que tengo para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados que dependen del Poder Ejecutivo

tivo y Estatuyo, como seguridad de los propios funcionarios y empleados y en bien de la eficacia de los Servicios Públicos que fijan normas para la administración y nombramiento de los Servidores del Gobierno, señalando sus derechos, obligaciones y recompensas, y estableca en su favor la garantía de que a partir de la fecha del presente acuerdo y hasta el último día de noviembre de este año en que termina mi ejercicio Presidencial, ningún funcionario o empleado podrá ser removido de su puesto sin causa justa, debidamente comprobada ante las comisiones del Servicio Civil que sustituyen. "

Como se desprende del párrafo transcrito anteriormente, surge una autolimitación de la facultad conferida al Ejecutivo Federal en el precepto Constitucional a que hemos hecho referencia, es decir se creó un derecho de seguridad de los trabajadores del estado, el cual fue de una forma transitoria, en virtud de que el párrafo décimo -- primero del acuerdo que nos ocupa hacía mención -- que era por un período transitorio de tiempo, y -- que no encartaba la libertad de quien lo sucediera en la Presidencia.

El cual quedó plasmado en las fracciones II y VII del artículo 42 del multicitado decreto, - que en seguida se transcribe.

" Artículo 42.- Los funcionarios y empleados que de conformidad con las -- disposiciones de este acuerdo, esten comprendidos dentro del Servicio Civil, tendrán los derechos siguientes:

Fracción II. Conservar el empleo, cargo o comisión de que sean titulares, - mientras no incurran en alguna de las causas de destitución, que señala este acuerdo o el puesto no sea suprimido.

Fracción VII. Percibir indemnización cuando sean separados de su cargo, -- por causas que no lo sean imputables, en los casos y términos que previene este acuerdo.

Posteriormente, el Presidente Lázaro Cárdenas expidió los Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual fue publicado el 5 de diciembre de 1938 en el Diario Oficial de la Federación, mismo que establecía de una manera más precisa el derecho de inamovilidad de -- los servidores públicos en su artículo 16 el cual - precisaba que en ningún caso el cambio de funciona-

rios de una unidad burocrática cualquiera, afectará a los trabajadores de base correspondientes y en el artículo 44 se manifestaba que ningún trabajador de base podrá ser cesado o despedido sino por causa justa, los cuales se determinaban en las fracciones consecutivas de este mismo precepto.

Las disposiciones antes citadas, también se contemplaron en el Estatuto de los Trabajadores de los Poderes de la Unión promulgado por el Lic. Manuel Avila Camacho y publicado el 17 de abril de 1941 en el Diario Oficial de la Federación.

Posteriormente, en el mandato del entonces Presidente de la República, Lic. Adolfo López Mateos, se adiciona al artículo 123 Constitucional el apartado "B" que regía a nivel constitucional las relaciones entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores, el cual en su fracción IX y que en la actualidad aún sigue contemplando dicho precepto, manifestaba.

" Fracción IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fija 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 supre --

sión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de Ley ".

En la actualidad la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado observa lo previsto por los estatutos de 1938 y 1941 en sus artículos 19 y 46, y el 6º, claramente señala que los trabajadores de base serán inamovibles, y en el caso de los de nuevo ingreso, adquirirán ese derecho después de los 6 meses.

Una vez hecha en forma breve la referencia histórica de como surgió el derecho de inamovilidad de los servidores públicos, trataremos de dar un concepto del mismo, a efecto de desentrañar si realmente este derecho da las prerrogativas de seguridad que deben de tener las personas que prestan un servicio al Estado, toda vez que lo que se pretendió al haberse dado la limitación a las facultades del Ejecutivo Federal, era que el personal de base de la administración pública al darse un cambio de poder siguiera desempeñando el cargo o puesto que les fue conferido por el anterior, y que no fueran afectados dichos servidores al darse una situación de carácter personal con los individuos que tienen la titularidad de las dependencias, o que ocupan puestos de confianza y que tienen a su servicio personal de base.

1. CONCEPTO.

A efecto de poder precisar el concepto de este derecho, es pertinente avocarse al estudio de -- las diferentes opiniones que externan los autores al respecto.

Gabino Fraga señala (28), que hay que examinar si el funcionario y el empleado tienen derecho al cargo o empleo para que son destinados por lo que afirma que el problema no puede entenderse en el sentido de pretender que estos hayan de tener derecho a que el empleo o cargo se considere como un bien que le corresponda, por lo que precisa que este no puede ser considerado jurídicamente como un bien, sino que es una esfera de competencia que no está en el comercio. Además de que el Estado tiene la facultad inalienable de arreglar su organización en la forma que mejor se adapte a la realización de sus atribuciones, por lo que de acuerdo al artículo 73 fracción XI de la Constitución, podrá crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, por lo que lo se puede discutir que se pueda considerar como un bien; pero si se puede -- discutir si mientras que rija la Ley que establece el empleo, su titular tiene garantías en contra del poder público que pretenderá dar fin a la relación del servicio removiendo discrecionalmente al empleado.

Al respecto dicho autor señala que en el sistema legal mexicano pueden distinguirse 3 categorías de disposiciones:

(28). Ob cit. GABINO FRAGA. págs. 143, 144 y 145.

- a). *Unas, conforme a las cuales el poder público puede hacer libremente remociones.*
 - b). *Otras en las que se fija un término a la duración del cargo, y*
 - c). *Las que establecen la facultad de remoción sólo por causas especiales y de acuerdo con un procedimiento también especial.*
-
- a). *Dentro de esta categoría se consigna la facultad que le da el artículo 89 fracción II de la Constitución al Ejecutivo Federal de remover libremente a los Secretarios del despacho, a los Procuradores de Justicia, al Gobernador del Distrito Federal y en general a todos los demás empleados de la federación, cuya remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las Leyes.*
 - b). *En casos excepcionales que fija la Constitución o en las Leyes que determinen otra forma de remoción; dentro de estos deben considerarse los empleos o cargos que tienen un término señalado para que sean ocupados por su titular.*
 - c). *Tratándose de casos en que solo se permite la remoción por causas especiales y siguiendo un procedimiento especial, situaciones que bastan para configurar la inamovilidad, cabe señalar-*

que aunque la ley pueda ser variable mientras no se consume tal variación, el funcionario o empleado tiene derecho a ser respetado.

Efectivamente el cargo o empleo, no puede considerarse como un bien, en virtud de que no puede ser transmitido, mas bien, debe ser considerado como un derecho el cual no se traduce en tener el empleo o cargo, sino de mantenerse en el, una vez que se ha sido nombrado para desempeñar el mismo, es decir que un servidor público no tiene derecho al empleo mientras no haya sido designado para desempeñarlo.

Por otra parte, este derecho es tan amplio y concede una protección real a los servidores públicos que en el caso de que el Estado en goce de la facultad que le confiere el artículo 73 fracción XI de la Constitución suprimiera un empleo público, tendría que indemnizar al trabajador o en su caso dar uno similar con la misma categoría como lo establece el artículo 123 apartado "B" fracción IX párrafo segundo de la Constitución cuando señala...en los casos de su presión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la su primida o a la indemnización de ley, lo que se considera como toda una garantía de seguridad social; y -- aunque en el supuesto caso de que la fracción antes citada fuera modificada los trabajadores que en la ac tualidad gocen de este derecho seguirán gozando del mismo toda vez que la Ley no tiene efecto retroactivo.

Por lo que respecta a las 3 categorías del

Sistema Legal que operan en nuestro país, por lo que hace a la del inciso a) y como ya ha sido señalado en el capítulo anterior, la facultad que tiene el Presidente de remover libremente a los funcionarios públicos de la más alta categoría de la Administración Pública y los que no estén determinados en la propia -- Constitución o en otras Leyes, se refiere exclusivamente a empleados de confianza, los cuales no gozan de las prerrogativas de este derecho.

En relación al Sistema Legal que se señala en el inciso b) se puede considerar que si su encargo se encuentra clasificado por la Ley o por el catálogo de puestos del Gobierno Federal como de confianza no gozarán de este derecho; pero en el supuesto de que - el empleo o cargo se considere de base este derecho - será aplicable durante la temporalidad que dure el -- mismo.

Por lo que hace al inciso c), se considera que esencialmente en este concepto se basa la inamovilidad, toda vez que un servidor público de base no podrá ser removido de su empleo sino por justa causa -- tal como lo establece el artículo 123 apartado "B" -- fracción IX de la Constitución al precisar que los -- trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados -- por causa justificada, en los términos que fige la -- Ley.

Al igual que Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas señala (29) que el empleo o cargo no es un bien -- que entra en el patrimonio de un funcionario o emplea

do, pues el Estado tiene la facultad de modificar toda estructura del personal de la administración Pública - y asimismo hace alusión al artículo 73 fracción XI de la Constitución.

Por lo que se refiere a los empleados de baja, este autor establece que la Ley señala en su artículo 6° el carácter de inamovible, pudiendo solo ser removibles éstos por las causas que establece la propia Ley y que la inamovilidad y la estabilidad son la base de los derechos del trabajador público asimismo - precisa que la inamovilidad es un derecho que otorga - el Estado a sus servidores por las razones que determinaron su adopción. Sólo graves razones de interés general obligarían al Estado a cambiar no un precepto legal, sino el sistema general de la función pública.

Por lo que hace a este autor solamente se comentará lo referente a la diferencia que hace entre la inamovilidad y la estabilidad, toda vez que lo demás que se cita ya se ha estudiado al referirnos a Gabino Fraga.

Se observa que Serra Rojas divide la inamovilidad y la estabilidad siendo que la inamovilidad -- presupone a la estabilidad, lo cual trataremos de explicar a continuación.

Como ya se señaló, el servidor público tiene el derecho de la inamovilidad, el cual abarca desde cuando el empleado tiene determinado encargo y tiene - derecho a permanecer en el mismo una vez designado pa-

ra ocupar ese, hasta si en un momento dado el Estado al cambiar su estructura orgánica suprimiera dicho empleo, por lo que se considera que la estabilidad es sinónimo de inamovilidad y en su caso hablar de una o de otra se refiere a un mismo derecho.

Según Duguit, señala (30), es un error creer que la inamovilidad constituye un derecho real del funcionario. La fórmula o expresión "es funcionario en propiedad", es inexacta. Lo que sucede es que esos funcionarios están particularmente protegidos por un estatuto; pero su situación siempre es objetiva. La inamovilidad, afirma, no es un derecho subjetivo del funcionario porque no está establecida en su interés, sino en el del servicio, porque el recurso que puede utilizarse en caso de suspensión, traslado o revocación, es el exceso de poder vfa objetiva. Reconocer el derecho-subjetivo del funcionario a la función, es reconocerle un derecho a las formas, a la competencia, lo que no es sostenible.

Efectivamente, la inamovilidad no puede considerarse como un derecho real, toda vez que de acuerdo a la clasificación que se hace del derecho este es un derecho patrimonial, los cuales son netamente civiles y por ende son inalienables y transmisibles, lo que no es compatible con la inamovilidad, toda vez que esta no le confiere al individuo que goza de un empleo dentro de la administración pública la facultad de transmitir el mismo y mucho menos de enajenarlo, además que como -

(30). *Id. cit.* Por JULIAN M. RUIZ Y COMEZ. Principios Generales de Derecho Administrativo, editorial Cultural, S.A.

ya se indicó la relación que surge entre el Estado y sus servidores, no es de derecho privado, sino de derecho público.

Por lo que aduce este tratadista respecto a que los funcionarios están particularmente protegidos por un estatuto; pero su situación es objetiva, - es de hacerse notar que la inamovilidad como ya se indicó se encuentra prevista en los artículos 6, 19, 45 y 46 de la Ley de Los Trabajadores al Servicio del Estado, y siendo estos preceptos normas jurídicas, se consideran como derecho subjetivo, toda vez que este derecho de acuerdo a la definición que da Angel Casos 931) " es el conjunto de leyes que rigen las relaciones de los individuos entre sí, de los individuos con el Estado, de éste con aquellos y de los Estados entre sí ".

Por otra parte y en lo que se refiere a que la inamovilidad no es un derecho subjetivo del funcionario porque no está establecido en su interés, sino en el del servicio, porque el recurso que puede utilizar en caso de suspensión, traslado o revocación, es el exceso de poder vía objetiva; a nuestro punto de ver la inamovilidad también es un derecho subjetivo, toda vez que si el individuo que goza de la misma se ve afectado por el Estado, éste está en la posibilidad, apoyado por la ley de ejercitar su derecho sobre el Estado mediante un procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (en términos del artículo 123 Constitucional apartado "B" fracción

XII) el cual dando el laudo correspondiente podrá -- obligar al Estado a respetar ese derecho.

Julían M. Ruiz Gómez precisa (32), que la inamovilidad, no puede ser concebida como un derecho-subjetivo del funcionario al empleo o cargo, sino como un derecho subjetivo al ejercicio al derecho o cargo. No puede ser un derecho subjetivo al empleo porque ello implicaría la imposibilidad de suprimir este sin resarcir o indemnizar al funcionario por la pérdida de un derecho adquirido al amparo de disposiciones legales, toda vez que la creación, organización y supresión de los cargos públicos es un poder objetivo - del gobernante, que ha recibido competencia para ello, otorgado para el mejor desenvolvimiento del servicio-público. Ahora bien la inamovilidad puede y debe considerarse como un derecho subjetivo al ejercicio del-cargo por quien lo desempeña mientras aquel subsista, por lo tanto si una reorganización del servicio demanda su supresión, al desaparecer ese núcleo de actividad no cabe reclamación alguna.

Es estado cuando suprime un empleo público, facultad que le confiere el artículo 73 fracción-XI, tiene la obligación de otorgar un empleo equivalente al suprimido o la indemnización al trabajador - afectado en términos de la Ley, de conformidad con lo que establece el artículo 123 apartado "B" fracción - IX de la Constitución; por lo que, en nuestra opinión la inamovilidad si puede ser concebida como un derecho subjetivo del funcionario al empleo o cargo así - como un derecho subjetivo al ejercicio del cargo toda

vez que un trabajador al Servicio del Estado, solo podrá ser separado, suspendido o cesado por alguna causa justificada en los términos que fija la ley.

En nuestra opinión la inamovilidad se puede concebir tanto como un derecho subjetivo como un derecho objetivo; a efecto de explicar nuestra aseveración es pertinente citar cada uno de los derechos a que hemos hecho referencia. (33).

Derecho Subjetivo " es el conjunto de facultades reconocidas al individuo por la Ley para realizar determinados actos en satisfacción de su propio interés ".

Derecho Objetivo " es el conjunto de leyes que rigen las relaciones de los individuos entre sí, de los individuos con el Estado, de este con aquellos y de los Estados entre sí ".

Se considera como derecho subjetivo como ya lo hemos manifestado, en virtud de que si un servidor público que goza de la inamovilidad se ve afectado injustificadamente por el Estado en menoscabo de esta tiene la posibilidad apoyado por las disposiciones legales que establece la misma de deducir su derecho y acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para satisfacer su legítimo interés; como derecho objetivo en virtud de que los artículos 123 apartado "B" fracción IX de la Constitución 6º, 19, -

45 y 46 de la Ley Federal de Los Trabajadores al Servicio del Estado precisan el derecho de la inamovilidad y garantizan la facultad de la cual se ve ombestido el servidor afectado.

Una vez analizadas las teorías de los tratadistas anteriormente citados trataremos de dar un concepto de lo que a nuestro juicio es la inamovilidad.

Esta la concebimos, como un derecho de seguridad que tienen los trabajadores de base al servicio del Estado de no ser afectados en su relación de servicio con el Estado, mientras no operen situaciones que impliquen una causa justa para ser removidos del empleo en que prestan sus servicios y que la misma es tan amplia que en el supuesto caso de que el Estado reorganizara su administración y suprimiera algún empleo o cargo da la seguridad al individuo que desempeñaba el mismo de que le sea otorgado a su elección uno de similar categoría o una indemnización conforme a la Ley.

3. OBJETO.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTE

Una vez dado lo que a nuestro juicio vendría a ser el concepto de lo que es la inamovilidad, pasaremos a tratar de determinar cual es el objeto de la misma y toda vez que señalamos que la inamovilidad tiene como esencia brindar una seguridad al trabajador de base que goza de ese derecho de no ser afectado en su empleo sino por una causa justa que esté determinada en la Ley, por lo que el objeto de la inamovilidad cubre diferentes puntos dentro de la relación de trabajo, los que a continuación se analizarán.

El artículo 123 apartado "B" fracción IX - de la Constitución contempla tres aspectos de lo que es el objeto del derecho que nos ocupa, el cual nos permitimos citar a continuación:

" Los trabajadores solo podrán ser suspendidos o cesados -- por causa justificada, en -- los términos que fige la Ley.

En caso de separación injustificada tendrá 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 ".

En el primer párrafo de este artículo se señalan los aspectos de la inamovilidad, la suspensión y cese por causa justificada.

La primera como establece el artículo 45 de la Ley Burocrática, la suspensión temporal de los efectos del nombramiento no significa el cese del mismo y señala en sus dos fracciones las causas de suspensión temporal, mismas que se traducen cuando el trabajador contraiga una enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajen con el y la prisión preventiva del trabajador seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa. Esto significa que si el empleado se encuentra en la desfortuna de verse afectado por una enfermedad que implique un riesgo de contagio para las personas que trabajan con el o en su caso, se encuentre sujeto a un procedimiento judicial o en arresto de una autoridad judicial o administrativa, estos hechos no implican que el trabajador pierda su derecho a seguir ocupando la plaza que le fue asignada en virtud de nombramiento para desempeñar su trabajo, esto es, que sólo podrá ser separado de sus funciones en forma definitiva únicamente cuando se determine si el trabajador por el hecho de la enfermedad se encuentra incapacitado permanentemente y en el caso del procedimiento legal cuando este concluya con una sentencia ejecutoriada al mismo.

La segunda relativa al cese por causa justificada, señala el artículo 46 de la Ley, que ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa.

En consecuencia el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares por las causas que señala esta misma disposición en sus diferentes fracciones, mismas que se comentaran al hablar de las causas de la terminación de la relación laboral y por ende del derecho de la inamovilidad.

Esto es que sólo dejará de surtir efectos el nombramiento de un servidor público de base y en consecuencia la pérdida del derecho de la inamovilidad cuando al trabajador se le hayan comprobado causalces en forma contundente que ameriten la baja del servidor, toda vez que si estas no son comprobables el empleado público podrá deducir su derecho de inamovilidad ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y podrá optar por ser reinstalado en su empleo o ser indemnizado.

En el segundo párrafo del apartado "B" -- del artículo que nos ocupa, se desprende otra prerrogativa de lo que sería el objeto de la inamovilidad, cuando señala que en el caso de que fuera suprimida una plaza el trabajador que gozaba de esta se le otorgue una equivalente o en su caso a la indemnización correspondiente, esto es que si el Estado reorganiza su administración y suprime un empleo el trabajador afectado no debe ser afectado por dicha reorganización, es decir que no se puede justificar su separación por tal situación, por este motivo consideramos que la inamovilidad es un derecho de seguridad del trabajador, toda vez que en el caso de ser separado por la supresión de la plaza en que presta

ba sus servicios y al no poderle dar un equivalente - el Estado deberá pagar una indemnización al trabajador, más aún que dicha separación no es ocasionada -- por el mismo.

En lo que respecta al artículo 19 de la -- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala el mismo:

" En ningún caso el cambio de funcionarios de una Depen-- dencia podrá afectar los de rechos de los trabajadores ".

Como se observa el precepto que se analiza se refiere a los derechos de los trabajadores en gene ral, los cuales se traducen esencialmente en derecho al ascenso, al sueldo, a las licencias, vacaciones, - descansos y asimismo a la inamovilidad; es decir que en el mencionado artículo se encuentra contemplado el derecho que nos ocupa,

Este precepto como hemos analizado en pági-- nas anteriores, también se encontraba previsto en los estatutos de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 y 1941, el cual tuvo su punto de partida en el acuerdo sobre organización y funcionamiento del Servicio Civil mismo que expidió en 1934 el Presidente interino Abelardo Rodríguez y se traduce -- esencialmente en una limitación de la facultad que le confiere el artículo 89 fracción II de la Constitución en lo que respecta a la parte relativa que señala que-

podrá nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes.

Lo anterior significa que al momento de -- que haya cambio del Ejecutivo Federal, el funcionario que se vea embestido de dicho cargo y que por razones ya sea políticas o de administración sólo podrá remover a los empleados públicos de alta jerarquía, y estos a su vez sólo podrán cambiar a los empleados de confianza, es decir que tal situación no afectará a los trabajadores de base.

3. CAUSAS DE TERMINACION.

Como ya se ha señalado, el derecho de inmovilidad tiene como objeto que los trabajadores al -- Servicio del Estado no sean separados de sus empleos -- sino por una causa justificada; o por diversas cir -- cunstancias que hagan que el nombramiento deje de sur -- tir efectos, de acuerdo a lo que establecen los ar -- tículos 123 apartado "B" fracción IX de la Constitu -- ción y 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al -- Servicio del Estado.

El precepto en último término citado, en -- el párrafo anterior, en sus diversas fracciones esta -- blece algunas causas de terminación de los efectos -- del nombramiento por lo cual nos abocaremos al análi -- sis de las mismas, los que se irán citando uno por -- uno a efecto de irse comentando.

" Fracción I. Por renuncia, por abandono de empleo o reiterada falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, -- o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la -- suspensión o la deficiencia de un servi -- cio, o que ponga en peligro la salud o -- la vida de las personas, en términos -- que señalen los reglamentos de trabajo -- aplicables a la dependencia respectiva ".

La renuncia. Es el hecho por el cual un -- trabajador por convenir a sus intereses deja de pres -- tar sus servicios al Estado, y éste último queda rela

vado de toda obligación con el primero.

A nuestro juicio la renuncia es la forma más feliz de terminar una relación laboral en consecuencia, el derecho de inmovilidad dejará de surtir sus efectos, toda vez que este último será aplicable cuando un trabajador sea separado del servicio en -- forma injustificada, lo que no sucede en este hecho, porque el trabajador deja su fuente de trabajo voluntariamente por lo que no podrá deducir ninguna acción ni derecho ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La renuncia, en nuestra opinión debe de ser por escrito, mencionando la clave presupuestal -- del trabajador, código funcional y adscripción, dirigida al titular de la Dirección General, departamento u oficina donde desempeña sus servicios, toda vez que si se hace en forma verbal o si el trabajador se separa sin dar aviso, la Dependencia no tendrá ninguna constancia de la misma y procederá a dar de baja al empleado por abandono de empleo.

Abandono de empleo. El artículo 31 de -- las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud establece, que para la debida interpretación de la fracción I del artículo 46 de la Ley, -- se entienda por abandono de empleo (34).

FRACCION I. El hecho de que un trabajador fal

(34). COPIACION DE LA NUEVA REGULACION LABORAL INTERNA DE LA SECRETARIA DE SALUD. Imprenta del Hospital General de México. México 1987. pág. 19

te al desempeño de sus labores por cuatro días consecutivos, sin aviso ni causa justificada.

FRACCION II. El hecho de que un trabajador, sin permiso ni causa justificada, acumule seis faltas o más, aún cuando no sean consecutivas, dentro del término de 30 días.

FRACCION III. La inasistencia de un trabajador -- desde el primer día tratándose de -- manejadores de fondos, valores o -- bienes de la Secretaría o de los -- servicios, siempre que la ausencia haya sido motivada por la comisión de algún delito contra los intereses encorrendados a su cuidado, y

FRACCION IV. Cuando el trabajador no reanude la asistencia a sus labores, sin aviso ni causa justificada, dentro de los cuatro días siguientes al término de un período de vacaciones, de una licencia legalmente autorizada, de una incapacidad expedida por el -- ISSSTE o de la conclusión de suspensión de los efectos del nombramiento.

Como se puede observar del precepto anteriormente citado el abandono de empleo se configurará

cuando el trabajador deje de presentarse a laborar -- por más de tres días consecutivos o seis faltas discontinuas en un período de 30 días o no se presente a laborar después de la conclusión de vacaciones, licencia o incapacidad.

Repetidas faltas a las labores técnicas; - el artículo 33 de las Condiciones Generales de Trabajo antes citada, establece que se entiende por abandono de labores técnicas señalando como es el retiro injustificado o sin autorización de un trabajador o la negligencia en el desempeño de sus labores, dentro -- del horario de las mismas, cualquiera que sea el tiempo, si su ausencia o negligencia pone en peligro la salud o la vida de personas, los bienes a su cargo o bien que causen la suspensión o deficiencia de un servidor (35).

Son labores técnicas las asignadas a aquellos trabajadores que ostenta título profesional o diploma de técnico o auxiliar; así como aquellas que -- sean peritos en una ciencia, arte, oficio o industria, cuyo desempeño no pueden efectuar trabajadores que no tengan los conocimientos, la habilidad o experiencia necesaria; de conformidad con el artículo 34 de las condiciones antes citadas.

FRACCIÓN II. Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación.

Esta fracción se refiere específicamente -

a aquellos trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo, los cuales no se pueden considerar de base, toda vez que el artículo 6° de la Ley no hace referencia a los mismos.

FRACCION III. Por muerte del trabajador.

Efectivamente, la muerte de un empleado público da fin a la relación de trabajo, y en consecuencia el derecho de inamovilidad deja de surtir sus efectos, toda vez que por este hecho, tanto la primera como la segunda quedan sin objeto jurídico, el cual como ya se ha señalado es el de dar una seguridad al trabajador de no ser afectado en su relación de trabajo.

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

La Ley Federal del Trabajo que se aplica supletoriamente a la materia burocrática (de conformidad artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado) en sus artículos 479 y 480 define a la incapacidad como parcial y total; la primera como la disminución de las facultades o aptitudes de una persona que la imposibilita para desempeñar cualquier trabajo por el resto de su vida.

Lo anterior significa como lo establece el artículo 478 de la Ley del Trabajo que la incapacidad parcial puede ser temporal es decir que el trabajador

recobre las facultades y aptitudes para desempeñar su trabajo, lo que significa que el patrón tendrá la - - obligación de reinstalarlo en su trabajo toda vez que como lo establece el artículo 42 de la citada ley es una causa de suspensión de la relación de trabajo.

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

- a). Cuando el trabajador incurre en faltas de probidad y honradez o en actos de - violencia, amagos, injurias, malos tra - tamientos contra sus jefes o compañe - ros o contra los familiares de unos y - otros ya sea adentro o fuera de las ho - ras de servicio.

- Faltas de Probidad y honradez;

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje señaló que el vocablo probidad significa bon - dad, rectitud de ánimo honrabilidad de bien y honradez en el obrar, ejecutoria informe de 1972. Segunda Parte, 4a. Sala, p.p. 57 y 58.- A.D. 4363/71 Enrique Inte - rian Oliver. R. El 14 de marzo de 1972. Por lo que en nuestra opinión probidad y honradez son palabras - sinónimas, por lo que únicamente el Tribunal en esta - ejecutoria señala lo que es probidad.

Por otra parte ese H. Tribunal señala que-

un trabajador incurre en faltas de probidad y honra--
 dez en los casos en que no procede rectamente en las--
 funciones que le estan encomendadas, con mengua de --
 rectitud de ánimo de hombría o de bien, o en otras --
 palabras siempre que se aparte de sus obligaciones y--
 proceda en contra de las mismas dejando de hacer lo -
 que tiene encomendado, o haciéndolo en contra; de tal
 manera que no es requisito necesario que con su actua
 ción contenga un lucro indebido para incurrir en esas
 faltas (ejecutoria: informe de labores del Tribunal-
 de Arbitraje, 1963 p.p. 63 y 64 A.D. 2414/47. Secreta
rio de Hacienda y Crédito Público VS Tribunal de Arbi
traje. Tercero perjudicado Salvador Varela Reséndiz.
Expediente Laboral 270/51 (36).

- La violencia;

Como señala Rafael Rogina Villegas 9371, -
 pueda ser física o moral, existe violencia física -
 cuando por medio del dolor, de la fuerza física o de
 la privación de la libertad, se coacciona la voluntad
 a efecto de que se exteriorice en la celebración de -
 un acto jurídico. También existirá cuando por la -
 fuerza se priva a otros de sus bienes, o se les hacen
 daño, para lograr el mismo objeto; o bien, cuando men
 ced a la misma fuerza se pone en peligro la vida, la
 honra, la libertad o una parte considerable de los --
 bienes de la víctima. La violencia moral existe cuan
 do se hacen amenazas que imparten peligro de perder -

(36). Ob cit. ALBERTO TRUEBA URSINA, Legislación Federal
 del Trabajo Burocrático. pág. 508

(37). RAFAEL ROGINA VILLEGAS, Compendio de Derecho Civil.
 Tomo I. Décima Octava edición. Editorial Porrúa, S.A.
 México 1982. pág. 147.

la vida, la honra, la libertad, la salud o el patrimonio del autor del acto jurídico o de su cónyuge, ascendientes, descendientes o parientes colaterales hasta el segundo grado.

- Injurias.

El artículo 348 del Código Penal señala lo que se debe entender por injurias manifestando que es toda expresión proferida o toda acción ejecutada para manifestar desprecio a otro, o con el fin de hacerla una ofensa.

Esta es un atentado contra la honra o la reputación de una persona, y puede darse en forma oral, escrita o gráfica por medio de palabras, comunicaciones telegráficas o telefonemas.

- Malos tratamientos.

A nuestro punto de ver en lo que se refiere a malos tratamientos, son todas aquellas acciones o manifestaciones de un trabajador que no se puedan equiparar a alguna forma de violencia o injuria, tales como dirigirse a algún superior o compañero así como familiares de éstos con una falta de respeto o poca educación con la finalidad dolosa de molestar a los mismos lo que iría en contra de lo que establece el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su fracción II mismo que establece que es obligación del trabajador observar bu-

nas costumbres dentro del servicio.

- b). Cuando faltare por más de 3 días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

A nuestro juicio el hecho que marca este inciso es una medida de precaución que establece el Estado para que el trabajador por un mero capricho, deje de presentarse a sus labores, con lo cual podría causar un perjuicio a éste, ya fuera que por estas circunstancias incurriera en una falta a sus labores técnicas o que sin incurrir en estas exista un menoscavo o retraso en las funciones que lleva a cabo la oficina, departamento o dirección en la que presta sus servicios; al hablar que esta situación sea injustificada se presupone que si el empleado tiene una justificación que a juicio del Tribunal sea bastante, no será separado de sus funciones por lo que el trabajador a efecto de justificar su inasistencia deberá comunicar a su jefe inmediato superior de su inasistencia que podría ser motivada por una incapacidad por enfermedad, a lo que deberá presentar al momento de reanudar sus labores el justificante respectivo o en el caso de que las faltas sean motivadas por circunstancias personales su justificación será a juicio de su superior inmediato.

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

Por lo que respecta a este inciso se considera que debería agregarse al artículo 44 de la Ley Burocrática referente a las obligaciones de los servidores públicos de base una fracción que estableciera que estos tendrán obligación de cuidar tanto las instalaciones, edificios y obras donde desempeñan sus labores como los utensilios, máquinas y documentos que usan para el mismo efecto; toda vez que si el trabajador dolosamente o de mala fé destruye los bienes antes citados causaría un perjuicio al Estado, por lo que se considera, que si es apropiada la medida que establece este inciso.

d). Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

Los actos inmorales como su acepción lo indica son aquellos que van en contra de la moral y esta en nuestra opinión sería muy aventurado tratar de dar una definición de la misma; toda vez que esta es de acuerdo a las circunstancias sociales y culturales de cada comunidad, que abarcan desde las normas de trato social hasta las buenas costumbres de cada grupo social, por lo que para que una conducta se pueda calificar que va en contra de la moral es necesario calificar la misma de acuerdo a las costumbres y desarrollo cultural de la comunidad en donde se realiza y en ocasiones se deberá ver las condiciones de vida y el grupo social en el que interactúa el individuo que realice dicha conducta.

Ahora bien, hay conductas que por su pro--

pta naturaleza van en contra de las buenas costumbres y por ende de la moral, como podría ser, que uno o un grupo de individuos se refirieran a una o más personas de una manera obscena o libidinosa con o sin el ánimo de molestar o que realicen actos de esta naturaleza a la vista de las demás personas.

Por lo que para que se pueda determinar que un trabajador al Servicio del Estado ha realizado actos inmorales debe de tomarse en cuenta las condiciones socioeconómicas, culturales y el grupo social en el cual convive, situaciones que se deben observar al separarse a un servidor público, por esta causal de cese.

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

Esto es en razón de cuando a un servidor público por el empleo o cargo que desempeña, tiene conocimiento de diversas circunstancias que en un momento dado pudieran afectar a la Dependencia, Dirección o Departamento donde realiza sus funciones, si un tercero tuviere conocimiento de las mismas, ya sea que las revele por imprudencia o con el ánimo de obtener un determinado lucro; esto es por ejemplo en el caso de los empleados federales que tienen a su cargo ventilar juicios de cualquier naturaleza y que hicieran -- del conocimiento de las contrapartes los hechos o circunstancias que pudieren traer como consecuencia una-

resolución desfavorable para los intereses de las Dependencias a las que estuvieron asignados.

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

Esta causal de cese tiene como fundamento que es obligación de los trabajadores públicos de conformidad con el artículo 44 de la Ley Burocrática - fracciones I y V de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de desempeñar sus labores con la intencidad, cuidado y esmero apropiados, así como evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.

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

Ha efecto de que se pueda acreditar esta causal, es pertinente que la desobediencia sea reiterada o sistemática y lleve el afán evidente de no sujetarse a la autoridad de un superior y que se pueda considerar injustificada como lo establecen las siguientes tesis (38).

(38). Ob cit. ALBERTO TRUEBA URBINA. Legislación del Trabajo Burocrático. pág. 490.

" Desobediencia sistemática. Para que se pueda considerar la desobediencia sistemática a que se refiere el estatuto, es preciso que esa conducta vaya acompañada de una serie de actos de esa naturaleza, es decir, de la repetición del afán envidiado de no sujetarse a la autoridad del superior y si esto no acontece así, se está en la imposibilidad de calificar la otra condición exigida por la Ley de que la desobediencia sea justificada o injustificada. (Laudo: expediente No. 161/95) Javier - Mario Padilla VS Secretario del Trabajo y Previsión Social) ".

" Empleados públicos. Terminación de los efectos del nombramiento de un empleado público por desobediencia sistemática e injustificada a las órdenes de sus superiores. El hecho de que un empleado público haya dejado de acatar las órdenes de sus superiores en una ocasión, no constituye la desobediencia sistemática e injustificada que el Estatuto señala como causa de terminación de los efectos del nombramiento, sin responsabilidad para el Estado, por que el calificativo " sistemático " implica repetición o hábito de ha-

cerlo, y menos aún puede considerarse justificado el cese en tal caso cuando no se demuestre que las órdenes desobedecidas estaban relacionadas con el trabajo (ejecutoria: -- B.I.J. número 95, P. 305, del 1º de julio de 1955. A.D. 662/1954. Secretario de Educación Pública. R. el 20 de junio de 1955) ".

" Empleados públicos. Negativa del trabajador a obedecer las órdenes del patrón como causa de cese. No puede considerarse causa suficiente para justificar el cese de un trabajador al servicio del Estado el hecho de que se haya abstenido de cumplir la orden recibida por un superior, cuando por razón de la naturaleza del servicio que se le ordena no está obligado a cumplirla, como ocurre cuando el superior pretende que sirva a un familiar suyo que no tiene derecho a aprovecharse de los servicios del empleado. (Ejecutoria: B.I.J. número 129, de 2 de mayo de 1958, A.D. 6002/1957. Secretario de Educación Pública. R. el 16 de abril de 1958) ".

h). Por concurrir habitualmente en estado de

embriagues o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

Esta causal, en nuestra opinión tutela dos circunstancias, la primera de ellas, es en interés del propio empleado público toda vez que al presentarse éste en estado de ebriedad o influenciado por un narcótico o droga y las funciones que tiene encomendadas son de índole peligrosas, el trabajador podría sufrir un accidente en el desarrollo de las mismas, que pusiera en peligro su vida o le causara la muerte; la segunda en interés del Estado, toda vez que un individuo en esas circunstancias no se encuentra en pleno goce de sus facultades físicas y mentales, y podría ocasionar que pusiera en peligro la vida de sus compañeros de trabajo las instalaciones o el servicio público que presta la Dependencia donde se encuentra adscrito.

Como se establece en este inciso para que se pueda determinar el cese, el trabajador debe de presentarse o ingerir dichas substancias habitualmente, y en las horas de trabajo esto significa que esa conducta debe ser repetitiva, como se establece en la siguiente ejecutoria que a continuación se cita: (39).

" Trabajadores al Servicio del Estado. Ebriedad como causal de cese. No es necesario de claración médica de habitua-

lidad, para que se surta la causal de cese que prevee el artículo 46 fracción V, inciso h) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no es necesario que el trabajador sea declarado médicamente ebrio habitual, pues la habitualidad a que el mencionado precepto se refiere no es afición del trabajador a las bebidas embriagantes, sino la frecuencia con que concurre a su trabajo en el estado de ebriedad (apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1975, Cuarta Sala, - página 88 Ejecutoria) ".

- i). Por falta comprobada de cumplimiento de las Condiciones Generales de Trabajo de la Dependencia respectiva.

Las Condiciones Generales de Trabajo, como señala el artículo 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se fijarán por el titular de la dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente a solicitud de este; y señala el artículo 88 de su mismo ordenamiento legal que dichas condiciones establecerán:

- I. *La intensidad y calidad del trabajo.*
- II. *Las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales.*
- III. *Las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarse.*
- IV. *Las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos -- previos y periódicos.*
- V. *Las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a las trabajadoras embarazadas.*
- VI. *Las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo.*

Ahora bien, las Dependencias del Ejecutivo-Federal, tiene sus condiciones en las cuales además de prevverse lo anteriormente citado, podrán dárseles mayores derechos a los trabajadores pero nunca mayores obligaciones, toda vez que estas no pueden ir más allá de lo que establece la Ley Burocrática, asimismo se podrán regular y definir de una manera más precisa las causas de terminación de los efectos del nombramiento, y darse plazos mayores como ejemplo podemos dar que el artículo que nos ocupa (46 de la Ley Burocrática) -- fracción V inciso "b" que anteriormente ya se ha analizado, establece que será causa de cese el que un traba

jador al servicio del estado falte más de tres días con secutivos a sus labores sin causa justa, y en sus condi ciones de determinada Dependencia establezca que será - cuatro o cinco días en lugar de tres. Por lo que si el empleado público faltare más días de los que establecen las condiciones de trabajo, estará infringiendo estas y será motivo suficiente para que sea separado de su empleo.

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

Como ya se vió al referirnos a las causas de suspensión de la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores, esta se suspende cuando el trabajador - se encuentra en prisión preventiva, esto es cuando se - encuentra sujeto a un procedimiento ante una autoridad judicial, la cual lo tiene que declarar absuelto para - que el trabajador siga prestando sus servicios, pero en el supuesto de que esto no ocurriera, el estado tiene - el derecho de dar por terminada la relación de trabajo, y máxime aún si esta fue por causar un daño al estado.

Por otra parte, el párrafo que consigue del inciso anteriormente citado, establece que en los casos a que se refiere esta (fracción V artículo 46 de la -- Ley Burocrática), el Jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que -- diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuvo re prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad-

Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Este párrafo, únicamente establece que será opción del jefe superior, cambiar al empleado público que haya dado motivo a su separación de la oficina donde desarrolla sus servicios a otro, mientras que el Tribunal Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, resuelva su situación.

El siguiente párrafo del artículo que nos ocupa precisa que por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción (Quinta), el titular de la dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente, pero si éste no estuviese de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), v), e) y h), el titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que corresponda, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

En este párrafo se establece que en cual --

quisiera de las causas que establece esta fracción (Quinta), el titular de una dependencia, sólo podrá suspender los efectos de el trabajador, con la anuencia del Sindicato respectivo, lo que significa que un empleado no podrá ser suspendido unilateralmente por el titular, y si el trabajador incurrió en alguna de las causales que precisan los incisos a), c), e) y h) se podrá demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la conclusión de los efectos del nombramiento.

Alberto Trueba Urbina señala al respecto -- (40) que los efectos del nombramiento del burócrata -- fuera de las cuatro primeras fracciones (del artículo 46) en que la relación forzosamente desaparece, la -- rescisión unilateral por parte del titular de una unidad burocrática es inadmisible ya que este tiene la -- obligación de someter el caso al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuando se trate de las causas a que se refiere la fracción V.

Ahora bien, en nuestra opinión y al igual -- como señala Trueba Urbina, sólo debería darse por terminada la relación de trabajo por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y para garantizar aún más el derecho de inamovilidad lo que no se da en la realidad, toda vez que este párrafo señala que -- el titular de una dependencia " podrá " demandar ante-

(40). Ob cit. ALBERTO TRUEBA URBINA. Legislación Federal del Trabajo Burocrático, pág. 41.

dicho Tribunal la conclusión de los efectos del nombramiento lo que significa que esa circunstancia es potestativa, por lo que dicho titular basado en esta situación, ellos mismos dan por concluida la relación -- y cuando el trabajador se vea afectado demanda al titular su indemnización o su reinstalación, y el titular contesta la demanda haciendo valer por vía de excepción las circunstancias que motivaron el cese del servidor público; y en caso de que ese Tribunal considere que fue separado en forma injustificada condenará al titular a indemnizar o reinstalar, depende el caso, al trabajador y al pago de los salarios caídos; y si por el contrario considera que su separación fue justificada absolverá al mismo de las prestaciones que reclama el trabajador como se desprende de las ejecutorias que se citan a continuación (41).

" Trabajadores al Servicio del Estado, cese de los, sin autorización del Tribunal de Arbitraje. Cuestión de carácter optativo. Si se demostró plenamente que el hoy quejoso incurrió en la causa de cese a que se refiere el inciso b) fracción V, del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por haber faltado más de 3 días consecutivos a sus labores sin causa justificada, motivo por el cual fue cesado sin demandársele previamente-

(41). Ob cit. MARIANO HERRAN SALVATTI, pág. 53 y 57.

ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, no se lesionan sus garantías por ser una cuestión de carácter optativo el demandar o no, el cese del trabajador ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pues basta con exponer la causal que motivó el cese por vía de excepción.

Informe del Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1982 Sala Auxiliar, pág. 35 (Ejecutoria) ".

" Trabajadores al Servicio del Estado, cese de los, sin autorización del Tribunal de Arbitraje. Salarios caídos. La inobservancia de la obligación del titular de una dependencia burocrática de acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para obtener resolución previamente al cese de un trabajador, se resuelve en el pago de daños y perjuicios cuando no se comprueba el motivo del cese, consistente en el pago de los salarios dejados de percibir por el trabajador, pero cuando se demuestra el motivo del cese, el trabajador no tiene derecho al pago-

de salarios caídos, atento lo dispuesto en el último párrafo del inciso j) de la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Semanario Judicial de la Federación,
Séptima Época, Volúmen 46, Quinta --
Parte pág. 49 (Ejecutoria) ".

CAPITULO IV

**CRITERIOS SUSTENTADOS POR LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA, TRIBUNALES DE CIRCUITO Y
TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.**

" - Inamovilidad. Cómputo del tiempo para la. Los seis meses que exige el Estatuto para que un trabajador de nuevo ingreso adquiera - el derecho de inamovilidad en un puesto deben contarse a partir de la fecha en que el trabajador fue designado en forma definitiva, -- sin tomar en cuenta el tiempo laborado como provisional o interino. (Laudó: Exp. N° 11/49. C. -- Raúl Cerguera Rivera VS Srío. de Agricultura y Ganadería) "

Esto es cuando una persona haya prestado un -- servicio al Estado en forma interina o provisional, y posteriormente es designado para desempeñar un empleo o cargo de base, el tiempo que laboró en forma interina o provisional, no puede computarse por los seis meses que establece el artículo 6° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sea cual fuere, para adquirir el derecho de inamovilidad, toda vez que el tiempo en que desarrollaban dichas funciones, - su nombramiento no era de base, por lo que se debe de considerarlo como de nuevo ingreso.

" - Empleados de nuevo ingreso. Su -- inamovilidad. Los trabajadores de nuevo ingreso adquieren derecho a ser inamovibles como empleados de-

base, después de los seis meses de servicios, antes pueden ser removidos libremente por el titular "Laud: Exp N° 331/955 C. Jerónimo Monje VS Srío. de Marina Nació r:1) ".

Como se señala al hacer el estudio a cerca de la inamovilidad, es requisito indispensable, que para adquirir la misma, en primer lugar el servidor público sea designado mediante nombramiento para desempeñar un puesto de base y en segundo lugar como establece el artículo 6° de la Ley Burocrática desempeñe el mismo - seis meses sin nota desfavorable en su expediente, toda vez que antes de transcurrido ese tiempo, el titular pueda remover al trabajador si este no es apto para desempeñar esa función, y en el caso de que incurra en una anomalía en el desempeño de tales funciones - queda a criterio del titular seguir contando con los servicios del servidor o no.

" - Trabajadores al Servicio del Estado de Base. Derecho de Inamovilidad y no ser movilizados. Diferencias. No debe confundirse el derecho de los empleados de base - tienden a ser inamovibles con el que tienden a no ser inamovilizad^{os}, porque mientras que el primero consiste en que no puedan ser-

separados de su empleo sino por las causas específicas que señala el artículo 46 del propio ordenamiento, el segundo se traduce en el derecho a permanecer en el lugar de adscripción señalado en su nombramiento; por lo que si un -- trabajador de base se le cambia de adscripción, con ello no puede estimarse lesionado su derecho a la inamovilidad, puesto que no se deja sin efectos su nombramiento. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1975, Cuarta Sala, - pág. 245 (Ejecutoria) ".

Como señala la ejecutoria que nos ocupa, el -- cambio de adscripción de un empleado público no afecta el derecho de él mismo de inamovilidad, toda vez que -- no se deja sin efectos su nombramiento, si en dicho -- cambio el trabajador es trasladado a otra población, -- éste tendrá derecho de conformidad con el artículo 16- de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de que le sean pagados los gastos que se originen por el mismo, así como los de su familia en el -- dado caso de que el empleado no haya solicitado el -- mismo; ahora bien sólo podrá ordenarse el traslado de un -- trabajador por las causas siguientes:

I. Por desaparición del centro de trabajo.

- II. Por permuta debidamente autorizada,
- III. Por fallo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Se considera que sea cual fuere la causa que motiva el cambio de adscripción de un servidor público, se le debe hacer saber con anticipación a efecto de que el trabajador haga la entrega de el material para asuntos que tenga encomendados,

" - Trabajadores al Servicio del Estado, Cese de los, por supresión de plazas, con responsabilidad para el Estado. Conforme al artículo 46, fracción II de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el nombramiento de un trabajador dejará de surtir sus efectos sin responsabilidad para el Estado, por conclusión del término o de la obra determinante de la designación, pero ese precepto no consigna como motivo para que cesen los efectos sin responsabilidad para el Estado, la supresión de una plaza, ya que, en este último caso, el trabajador tiene derecho a obtener otra plaza equivalente. Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca -

Volúmen 7, Quinta Parte, pág. 25-
(Ejecutoria) ",

No se puede equiparar en nombramiento de base a uno de obra o tiempo determinado, toda vez que el primero da origen a que el trabajador después de los 6 meses genera el derecho de inamovilidad, de conformidad con el artículo 6° de la Ley Burocrática, y el caso del segundo no se genera este derecho, toda vez que sea cual fuere el tiempo en que una persona preste un servicio al Estado, por obra o tiempo determinado este derecho no se crea por no ser una categoría de base, el artículo 46 de ese mismo ordenamiento legal en sus diferentes fracciones cita las causas para que cesen los efectos de un nombramiento de base, con excepción de la fracción segunda que se refiere a los de tiempo y obra determinada, los de base en el caso de que sea suprimida esa plaza, de conformidad con el artículo 123 fracción IX de la Constitución, tendrán derecho a que al trabajador se le designe una similar o la indemnización conforme a la ley, por lo que no se puede argumentar que al suprimirse una plaza haya concluido la obra o tiempo determinado para el que fue nombrado un empleado.

" - Empleado provisional. Su inamovilidad. El empleado provisional-gosa de inamovilidad en tanto se justifique la causa o motivo de su nombramiento con tal carácter por lo que, es susceptible de vo

Letinarse dicha plaza si es de base, operando el cese del empleado que lo ocupa (Laudó: Exp. N° 133/55. Concepción Fernández-Del Valle VS Cámara de Diputados)".

Cuando una persona es nombrada en forma provisional para desempeñar un cargo que se considera de base, esta adquiere el derecho de inamovilidad mientras duran las circunstancias que motivaron su entrada al servicio, pero si las mismas desaparecen, podrá separarse al empleado de dicha plaza.

"- Empleados provisionales. Un empleado provisional que ocupa una vacante temporal por más de seis meses no adquiere derechos para ocuparla en definitiva por el sólo transcurso de ese tiempo, - pues tal cosa a más de implicar una violación a lo dispuesto en los incisos c) y e) de la fracción I del artículo 41 del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, lesionaría los derechos de los empleados de la categoría inmediata inferior que reúnan las características exigidas para cubrir la plaza. (Ejecu

toria: Informe de labores del --
Tribunal, 1963 p. 57.- AD.2554/47
Jefe del Departamento del D.F.)".

Trabajadores al Servicio del Estado, inamovilidad de los. Los Trabajadores de nuevo ingreso a una dependencia burocrática que adquieren inamovilidad -- después de seis meses de servicio, sin nota desfavorable en su expediente, no son aquellos a quienes se designa, profesionalmente, para que cubran una plaza de base solo mientras la Comisión Mixta de Escalafon respectiva, determina a que persona, por sus mejores derechos escalafonarios, corresponde hacerse cargo en definitiva de ella, sino los que resultan nombrados, con carácter permanente, una vez que la citada comisión emita dictamen a su favor. Esta es la única manera como puede interpretarse el artículo 60 de la -- Ley Reglamentaria del apartado B, del artículo 123 -- Constitucional, sin provocar la ineficacia de los artículos 57 a 61 de la misma ley, y por ende, la que debe aceptarse, de acuerdo con los principios que rigen la interpretación de las leyes. (A. D. 5087/69 -- Miguel Saldaña Aguilar. 8 de abril de 1970 unanimidad de votos. Ponente: Angel Carvajal. Vols. 193-198, pág. 42).

No se puede considerar que una persona que ha sido nombrada provisionalmente para ocupar una plaza de base adquiera el derecho de inamovilidad después de los seis meses que establece el artículo 6° de la Ley, toda vez que esta estará desempeñando dicho puesto, hasta que la Comisión Mixta de Escalafón respecti

va, determina a que persona le corresponde obtener la misma por sus mejores derechos, una vez seguido el procedimiento que alude el artículo 58 de ese ordenamiento legal.

" Trabajadoras al Servicio del Estado de Confianza, Reinstalación -- por despido Injustificado Inoperante de los. Tratándose de un jefe de departamento de una Secretaría de Estado, si es dado de baja por haber incurrido, en concepto de titular en graves irregularidades durante el desempeño de sus labores, las cuales determinaron su consignación, formal prisión y proceso penal, resulta que, independientemente de que se dicte sentencia absolutoria en el -- proceso penal y la exhiba el trabajador como prueba de su parte, -- debe decirse que, en todo caso, -- el titular demandado está facultado para decretar su baja, en términos de lo previsto por los artículos 5° y 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio -- del Estado. (Informe del Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1982, Cuarta Sala pág. 79. Ejecutoria) "

Como ya se ha señalado, los empleados de la Federación que se consideran de confianza por tener un nombramiento de esa naturaleza no gozan del derecho de la inamovilidad, únicamente se encuentran protegidos por el artículo 123 apartado "B" fracción XIV, por lo que respecta a la protección del salario y beneficios de seguridad social.

" Trabajadores al Servicio del Estado de Confianza. No están protegidos por el apartado "B" del artículo 123 en cuanto a la estabilidad en el empleo. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización Constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 Constitucional apartado "B" sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y a las prestaciones del régimen de seguridad social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo. (Informe del Presidente de la H. Su-

prema Corte de Justicia de la Nación de 1981, Cuarta Sala pág. -- 237. Ejecutoria) ".

Esta ejecutoria, confirma lo que se observó en la inmediata anterior, de que los trabajadores al servicio del Estado de confianza no gozan del derecho de la inamovilidad por lo que en el momento de que el titular de un órgano de la administración pública, quiera dar por terminada la relación podrá hacerlo sin violar alguna garantía del servidor y éste último no tendrá derecho a que se le paguen los salarios caídos ni la indemnización conforme a la Constitución.

CONCLUSIONES.

1° Que las relaciones que se dan en el artículo 123 Constitucional, tanto en el apartado "A" como en el "B" existe un acuerdo de voluntades entre las partes y prestaciones recíprocas; en el primero se traduce en un contrato de trabajo, y en la segunda en el nombramiento.

2° Aunque ambas relaciones se refieren a aspectos laborales, las mismas son diferentes, toda vez que la relación que se da en el apartado "A", se encuentra regulada para lograr un equilibrio entre los factores de la producción, que son por una parte el capital representado por el patrón y por la otra la fuerza laboral representada por los trabajadores, siendo esta relación como su nombre lo indica exclusivamente de Derecho Laboral; en el caso de la relación del apartado "B" se refiere a la relación que se establecen entre el Estado y sus servidores, en la cual no se pretende lograr un equilibrio toda vez que el Estado como persona moral no es un ente capitalista, además de que las relaciones que se establecen entre este último como soberano con los ciudadanos o con otros Estados y entre sus trabajadores es de Derecho Público.

3° Que el acto por el cual un servidor público presta sus servicios al Estado es el nombramiento, mismo que se deduce en un acto administrativo toda vez que el mismo reúne los elementos de dicho-

acto por lo que la falta de nombramiento de un servi-
dor público únicamente se considera una omisión de -
carácter administrativo, que no afecta en esencia a
la relación que nos ocupa.

4° La inamovilidad es un derecho-
 que trata de dar al trabajador público la seguridad-
 de no ser separado de su puesto sino por causa justi-
ficada que sean imputables a el trabajador, las cua-
les se establecen en el artículo 46 de la Ley Fede--
ral de los Trabajadores al Servicio del Estado; aho-
ra bien, si la causa es imputable al Estado a través
del titular que lo representa, ya sea por que se su-
prima la plaza en la que el trabajador prestaba sus-
servicios o que sea separado injustificadamente, el-
empleado tendrá derecho a que se le otorgue una equi-
valente a la suprimida o de la que fue separado, o -
podrá optar por una indemnización conforme a la Ley.

5° El Derecho de Inamovilidad se-
 adquiere cuanto un individuo es nombrado para desem-
 peñar un puesto que se considera de base, ya sea por
 no estar comprendido en la clasificación de emplea-
 dos de confianza que hace el artículo 5° de la Ley -
 Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, -
 o que dicho puesto sea considerado de tal categoría -
 por el Catálogo de Puestos del Gobierno Federal, y -
 que además, se encuentra desempeñando su servicio --
 por lo menos 6 meses sin nota desfavorable en su ex-
 pediente.

6° Solamente adquieren el derecho

de inamovilidad Los empleados públicos que han sido nombrados para desempeñar un puesto que se considere de base, por lo que el artículo 123 Constitucional -- apartado "B" únicamente prevén en derecho para dichos trabajadores, por lo que los empleados de confianza no gozan de inamovilidad, pero si se consigna para estos los derechos de seguridad social y protección al salario.

7° Que la división que se hace de los servidores públicos es de confianza y de base se debe inicialmente a que los primeros representan al Estado a través de los órganos de que son titulares frente a otros órganos análogos servidores públicos y particulares, además de tener poder de decisión en los asuntos que les son encomendados, mientras que los segundos, no gozan de estas atribuciones, desempeñando únicamente una labor material o intelectual o de ambos géneros en cualquier órgano público.

8° Se dice que el Derecho de Inamovilidad da al empleado público seguridad en su empleo, porque al ser separado de el mismo el trabajador en una forma injustificada, puede demandar al titular de la Dependencia en que prestaba sus servicios ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, quien argumentará los motivos que causaron la baja del trabajador por vía de excepción, pero si un tribunal considerara que los mismos no son causales suficientes para que el trabajador fuera separado o que no existieron los mismos, condenará al titular a reinstalar al trabajador y al pago de los salarios caídos, o en su

caso a la indemnización constitucional conforme a la Ley.

BIBLIOGRAFIA.

- ACOSTA ROMERO. MIGUEL.
Teoría General del Derecho Administrativo.
Quinta Edición Actualizada.
Editorial Porrúa, S.A.
México 1983

- COPILACION DE LA NUEVA REGULACION LABORAL INTERNA
DE LA SECRETARIA DE SALUD.

Imprenta del Hospital General de México
México 1982

- DE LA CUEVA. MARIO.

Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.
Editorial Porrúa, S.A.
Sexta Edición Tomo I
México 1980

- DE BUEN LOZANO. NESTOR.

Derecho del Trabajo.
Editorial Porrúa, S.A.
Quinta Edición Tomo II
México 1983

- EUQUERIO GUERRERO. MANUEL.

Manual de Derecho del Trabajo.
Editorial Porrúa, S.A.
Novena Edición
México 1977

- FRAGA. GABINO.

Derecho Administrativo.
Vigésima Quinta Edición
Editorial Porrúa, S.A.
México 1986

- HERRAN SALVATTI. MARIANO.
Legislación Burocrática Federal.
Editorial Porrúa, S.A.
México 1986

- MOTO SALAZAR. EFRAIN.
Elementos de Derecho.
Vigésima Segunda Edición
Editorial Porrúa, S.A.
México 1977

- M. RUIZ Y GOMEZ. JULIAN.
Principios Generales de Derecho Administrativo.
Editorial Cultural.

- ROJINA VILLEGAS. RAFAEL.
Compendio de Derecho Civil.
Décima Octava Edición Tomo I
Editorial Porrúa, S.A.
México 1982

- SERRA ROJAS. ANDRES.
Derecho Administrativo.
Décima Tercera Edición Tomo I
Editorial Porrúa, S.A.
México 1985

- TRUEBA URBINA. ALBERTO.
Legislación Federal del Trabajo Burocrático.
Vigésima Primera Edición
Editorial Porrúa, S.A.
México 1986