

X
2ej
180
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO
BAJO EL AMPARO DE LA TEORIA INTEGRAL.

77
XD
TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:

MANUEL BARDOMIANO MEDINA MONDRAGON

12159

México, D. F., 1979.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E

	Pág.
CAPITULO I	
ANTECEDENTES HISTORICOS	2
a) Epoca Pre-hispánica	2
b) Epoca Colonial	6
c) México Independiente	7
d) Revolución Mexicana hasta la actualidad	7
CAPITULO II	
EL ESTADO Y SUS SERVIDORES	23
a) Fundamento Jurídico	
b) Clases de Servicios Personales, prestados al Estado	24
c) Que es el Estatuto del Personal	42
CAPITULO III	
LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO	48
a) Naturaleza Jurídica	
b) Concepto y Diferencias entre altos funcionarios. Funcionarios y Empleados	56
CAPITULO IV	
LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA BUROCRATICOS BAJO EL AMPARO DE LA TEORIA INTEGRAL	67
UNICO	67
CONCLUSIONES	80
BIBLIOGRAFIA	84

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

- a) Epoca Prehispánica**
- b) Epoca Colonial**
- c) México Independiente**
- d) Revolución Mexicana hasta la actualidad**

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

a) EPOCA PREHISPANICA

El rey era elegido en México, Texcoco y Tacuba mediante -
elección indirecta de cuatro electores de la nobleza. "Estos cuatro -
electores, unidos a los ancianos, a los soldados viejos y a la nobleza, designaban al que debía ocupar el trono en substitución del rey -
que hubiese muerto". (1)

La elección debía recaer en alguna persona de real abolengo -
generalmente los hermanos del fallecido, sucesivamente, hasta -
llegar al menor, y a la muerte de éste, el hijo del hermano mayor. -
Pero había sus excepciones, como lo afirma Kohler (2) Ixcóatl era -
hijo ilegítimo y de igual manera fue elegido el rey Moctezuma I, -
que sólo era sobrino de su antecesor, a pesar de que existían hijos -
de éste.

Según nos dice Mendieta y Núñez: ". . . En los reinos de -
Texcoco y Tacuba la sucesión del trono era de padres a hijos, riguro-
samente, pero no era necesario elegir al primogénito. La mayoría -

-
- (1) Mendieta y Núñez. Lucio. "El Derecho Precolonial". Porrúa. México, D. F. 1937. Pág. 15.
- (2) Kohler. "El Derecho de los Aztecas". Revista de Derecho Notarial. México, D. F. 1959. Pág. 15.

de las veces recaía la elección en el hijo del rey a quien se creía más capacitado y en todo caso, de preferencia en el habido con mujer de la Casa Real de México". (3)

En Michoacán, nos dice Köhler, se designaba al sucesor en vida del mismo rey haciéndose aquél co-regente. En México, repugnaba la idea de que el hijo en vida de su padre se mezclara en el gobierno. (4)

La autoridad del rey era considerada como una institución de mucha responsabilidad, limitada por múltiples deberes.

El nombramiento de rey debía recaer en persona de sangre real, caracterizada por su valentía y cordura.

La edad del rey debía ser de 30 años, si no la tenía, se nombraba un regente, hasta que alcanzara esa edad.

"Electo el rey, ni el pueblo ni los otros grupos sociales intervenían en la elección de la mayor parte de los funcionarios públicos, pues era el monarca quien los elegía, escogiéndolos entre nobles de buenas costumbres". (5)

El rey podía dictar leyes y estaba aconsejado y auxiliado por cuatro ministros: de guerra, de justicia, de cultos y de hacienda.

" Además de los guerreros, había funcionarios predominantemente civiles, ocupando el primer lugar después del rey el

(3) Obra citada anteriormente

(4) Obra citada, Pág. 33

(5) Méndizeta y Núñez. Pág. 17

CIHUACOATL, especie de alter ego del rey "su gemelo hembra", como expresa la palabra, no porque fuera mujer. Tal funcionario, sino simbolizando la idea de la dualidad masculina y femenina que por donde quiera nos presenta la naturaleza".

Las funciones del CIHUACOATL eran predominantemente judiciales, según el TLACAELEL, cercenador de hombres, especie de juez superior en asuntos civiles, según se nos dice, pero que por su nombre debió tener algo que ver con lo penal; de sus sentencias podía apelar al CIHUACOATL.

Otros funcionarios judiciales eran el EXHUAHUACATL, el que derrama sangre dañando, el TLILANCALQUI, señor de la casa negra, cuyos nombres no dejan duda del concepto terrorífico que se tenía de la alta justicia. El Cuahnochtli y el Huitznahuacatl, eran ejecutores de las sentencias de los jueces. El ATEMPANCATL, señor de las orillas de las aguas, se supone tenía a su cuidado los lagos para prevenir las inundaciones y la provisión de agua de la ciudad. (6)

Para atender al servicio diplomático, nos dice Kohler (7) había embajadores que se distinguían por vestidos especiales y en tanto que permanecían dentro de sus funciones eran considerados como sagrados, aun en país enemigo.

Los cargos públicos eran obligatorios y sólo en condiciones excepcionales podía ser relevado de ellos el que lo desempeñaba en una ceremonia especial.

(6) Esquivel Obregón. Apuntes para la historia del Derecho en México. Tomo I. Pág. 343.

(7) Kohler. Obra citada. Pág. 40.

"Entre los Mayas parece que dominaba una organización política derivada de la unión de diversos clanes. Cada uno de los clanes estaba gobernado por un consejo de ancianos que elegía a todos los funcionarios subalternos". (8)

Nos dice la autora Martha Chávez: "Los principales no pagaban tributo, pero en cambio prestaban al Señor servicios militares, políticos, administrativos, etc., y éste los compensaba, según sus merecimientos, con tierras cuya extensión y condiciones sólo dependían de su voluntad; algunas veces les permitía transmitir o vender sus tierras, con la prohibición, en todos los casos de que las tierras se transmitieran a manos de plebeyos, pues la venta era inexistente y el Principal perdía todo derecho a la tierra. Entre los Pipiltzin (principales), se encontraban los parientes y allegados del Señor, los principales e hijos de los principales, caballeros (Tecutli), comendadores (teules) y gobernadores o caciques (Tlatoani). (9).

"El rey era la autoridad suprema, el señor de vidas y haciendas, a su alrededor, como clases privilegiadas se agrupaban en primer término, los sacerdotes, representantes del poder divino, que por lo general eran de noble estirpe; los guerreros de alta categoría, nobles también en su mayor parte, y en segundo término, la nobleza en general, representada por familias de abolen go. Venía después el pueblo, una masa enorme de individuos sobre cuyos hombros se mantenían las diferentes clases enumeradas". (10).

(8) Mendieta y Núñez. Obra citada. Pág. 18

(9) Chávez Martha. "El Derecho Agrario en México". Porrúa. México, D. F. 1964. Pág. 92.

(10) Mendieta y Núñez. Lucio. "El Problema Agrario en México". Porrúa. México. Pág. 4.

Como se ve, la "Burocracia" azteca estaba constituida - por el rey, los guerreros, los nobles, los gobernadores y los esclavos, todos los cuales estaban a merced de los caprichos del Monarca.

b) EPOCA COLONIAL.

I. Leyes de Indias.- Desde la legislación de Indias - arranca el origen de las disposiciones actuales sobre la función pública.

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

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

Carlos III, en 1785, condenaba la inoportuna concurrencia - de postulantes a la Corte, diciendo que "además de la confusión - que ocasionan con sus importunidades en los ministros y oficinas, turban el servicio abandonando, unos los destinos en que - debieran estar cumpliendo con sus obligaciones, y otros las labores y oficios en que se han criado, por buscar empleos que - hagan infelices a sus familias".

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

Carlos IV, en 1799 y 1801 dispuso que no se admitiesen

solicitudes " de mujeres e hijos de los pretendientes de empleos " (leyes 2a. 3a., 9a., y 14 del Título XXII, L, III, novísima recopilación).

II.- LA CONSTITUCION DE CADIZ.- En sus artículos - del 35 al 103 regula el proceso electoral, grandemente vinculado a los ritos eclesiásticos.

Era facultad de las Cortes (art. 131 - 9o) "Decretar la creación y supresión de los oficios públicos, complementada por el artículo 75, el cual daba al rey la prerrogativa de proveer todos los empleos civiles y militares".

Un organismo peculiar creado por esta Constitución era el Consejo de Estado, compuesto por cuarenta individuos "Estos serán precisamente en la forma siguiente, a saber: Cuatro eclesiásticos y no más, de conocida y probada ilustración y merecimiento, de los cuales dos serán obispos, cuatro grandes de España y no más, adornados de las virtudes, talento y conocimientos necesarios, y los restantes serán elegidos de entre los sujetos que más se hayan distinguido por su ilustración y conocimientos o por sus señalados servicios en alguno de los principales ramos de la administración y gobierno del Estado".

c) DEL MEXICO INDEPENDIENTE A LA REVOLUCION MEXICANA, HASTA LA ACTUALIDAD.

Un concepto falso muy extendido es aquél que afirma que la relación entre el Estado y sus servidores no fue regulada, en el siglo pasado, Un examen minucioso de las leyes y decretos de la época nos demuestra todo lo contrario.

EL DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA -
AMERICA MEXICANA, SANCIONADO EN APATZINGAN, EL 22 DE -
OCTUBRE DE 1814.- (11).

En su artículo 25: "Ningún ciudadano podrá obtener más -
ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Esta -
do, éstos no son títulos comunicables ni hereditarios, y así es -
contraria a la razón la idea de un hombre nacido legislador o -
magistrado".

Artículo 26: "Los empleados públicos deben funcionar tem -
poralmente, y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan -
la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nom -
bramientos, conforme a la Constitución".

Artículo 28: "Son Tiránicos y arbitrarios los actos ejerci -
dos contra un ciudadano sin las formalidades de la Ley".

El artículo 159 atribuía al Supremo Gobierno la facultad -
de suspender a los empleados nombrados por él o por el Congreso -
cuando hubiere "sospechas vehementes de infidencia" mediante -
una especie de juicio ante el Tribunal competente o ante el Con -
greso, según el caso.

En 1815 fue dada una circular del Ministerio de Hacienda -
"mandando a todos los que soliciten o colocación en este ramo -
lo hagan por el conducto de sus jefes respectivos, a quienes -
se les previene den dirección a toda instancia sin excusa algu -
na". (12)

(11) Leyes Fundamentales de México, 1808-1957. Porrúa, Méxi -
co, D. F. 1957.

Otra disposición mandaba que en una misma oficina de correos no hubiera dos hermanos ni padre e hijo empleados.

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

En 1822 se dicta un precepto pensionando a las viudas, padres y madres pobres de los soldados del ejército trigarante.

En el mismo año se prohíbe a los que manejan caudales de la Nación disponer de ellos, así como una pena a los funcionarios públicos que no cumplieran con algún decreto u orden.

En 1823, se dio una orden de Reglas sobre sueldos a los empleados interinos.

En 1824, un decreto crea el puesto de Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

LA CONSTITUCION DE 1824

En su artículo 110, al enumerar las atribuciones del Presidente de la República, afirmaba: Frac. IV: "Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho".

-
- (12) Los datos históricos de 1815 a 1900 fueron tomados de los Tomos I al XXXII, Legislación Mexicana expedida de la Independencia de la República, Ordenada por los Lics. Manuel Dublán y José María Lozano. Imprenta de Comercio. México. 1900.

Frac. III: "Nombrar a los jefes de las oficinas generales - de Hacienda, los de las Comisarías, generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno.

Frac. VII: "Nombrar los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa, y de las oficinas de la Federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes".

Frac. XX: "Suspender de los empleos hasta por tres meses y privar hasta por la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la federación infractores de las órdenes o decretos; y en los casos que crea debe formarse causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo".

En 1827 fue dictada una ley prohibiendo a los españoles tener empleos en los supremos poderes.

En 1828 se dio una circular con Reglas para cubrir las vacantes. En el mismo año se otorgó pensión a los trabajadores de la Casa de Moneda.

En 1829, fue expedida una ley para que "se trabaje en las oficinas todos los días, menos los de fiesta nacional".

En 1831, fueron dictadas dos leyes al respecto: la primera sobre descuentos de sueldos y la segunda, sobre viáticos a familias de diputados.

Para estas fechas, el derecho al sueldo era ampliamente reconocido y éste sólo era deducible por disposición legal, en determinados casos.

En 1832, se dictó una ley sobre la responsabilidad de los Alcaldes por detenciones arbitrarias.

En 1834, se dio una ley sobre Privilegios a los Gobernadores de los Estados.

En 1835 fue un año pródigo en resoluciones relativas a los servidores públicos. Se dictaron: Ley dando licencia al Presidente de la República para mandar al ejército.

Ley acerca de la elección de individuos de los ayuntamientos del Distrito y Territorios Federales.

Ley sobre gobernadores de los Estados, jueces, tribunales y empleados de ellos, cesación de sus legislaturas y establecimientos de juntas departamentales.

Ley sobre la Pensión que deben disfrutar los empleados diplomáticos cuando cesen en su encargo y en quienes deben proveer se las vacantes.

Ley sobre elecciones de diputados.

Además, se consagraba en otra ley el sueldo del cual disfrutarían el Presidente de la República, el Presidente Interino y el del Consejo, los Secretarios del Despacho, los Consejeros, Senadores y Diputados.

BASES CONSTITUCIONALES DE

1836

El artículo 15 rezaba: " Son prerrogativas del Presidente de la República . . . VI.- Nombrar libremente a los Secretarios de Despacho y poderlos remover siempre que lo crea conveniente".

Podía el Presidente de la República nombrar a todos los servidores públicos por regla general, sin embargo, estaba sujeto a veto del Supremo Poder conservador, el cual podía anular sus designaciones. Establece requisitos para ser nombrado Presidente de la República, Diputado, Senador, Jueces, Gobernadores, Perfectos, Sub-Perfectos e individuos del Ayuntamiento, estableciendo las obligaciones de éstos y su modo de elección.

En 1838 una ley declaró cesantes a los Magistrados de los Tribunales Superiores y a los Jueces de Primera Instancia de los antiguos Estados y una circular del Ministerio de Hacienda exigía responsabilidad a los Jefes de Oficinas por cualquier omisión, en asuntos de servicio público.

En 1841, un Decreto de Gobierno impone la pena de destitución al empleado que especule sobre la miseria de las viudas y demás acreedores del erario "comprando a ínfimo precio sus recibos y cobrándolos enseguida por entero".

En 1843 una Comunicación del Ministerio de Hacienda dictaba medidas para evitar abusos de los empleados y un decreto de gobierno hablaba sobre responsabilidad de Aduanas Marítimas.

En 1846, se dio un decreto sobre reducción de sueldos, pensiones etc., a cargo del tesoro público.

En 1847, fue expedida una ley para que no se confirieran empleos civiles o militares honorarios y que el tratamiento de los funcionarios públicos fuera solo para negocios oficiales.

Una orden fue dada en 1848 para que "la provisión de empleos preceda la correspondiente propuesta bajo ciertas formalidades" y otra para evitar la enajenación de sueldos de los empleados.

En 1852 se dio una medida drástica: Se declararon amovibles los empleados nombrados en lo sucesivo.

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

En 1853 por un decreto de gobierno se crean los jueces menores; se da una ley para el arreglo de lo contencioso administrativo y una ley penal para los empleados de Hacienda".

Por un decreto de gobierno de 1854 cesa el fuero que habían venido disfrutando los funcionarios de los Estados y por una circular del Ministerio de Hacienda se prohíbe a los funcionarios y empleados públicos practicar los juegos de azar.

En 1856 se da un decreto de gobierno sobre el modo de substanciar la responsabilidad contra los funcionarios de la Administración del General Santa Ana.

LA CONSTITUCION DE 1857

En su artículo 85, al enumerar las facultades y obligaciones del Presidente de la República opina:

". . . II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes".

En el mismo año de 1857 fue expedida una circular del Ministerio de Relaciones sobre pensiones a los empleados del cuerpo diplomático.

Una circular del Ministerio de Hacienda de 1861 determina los empleados que han de ser separados de las oficinas por haber servido en el período en que fue interrumpido el orden constitucional.

En 1867, un decreto del Ministerio de Justicia prohíbe a los funcionarios del Poder Judicial de la Federación ser apoderados jurídicos, ejercer la abogacía y desempeñar los cargos de asesor o árbitro.

Otro decreto de la misma fuente estableció los escribanos actuarios para los juzgados de lo civil.

En 1870, una circular del Ministerio de Hacienda resuelve que los empleados de la Federación estén sujetos al pago de las contribuciones impuestas, a los Estados. Una segunda circular viene a suspender a los empleados de la federación que se han dado residiendo en los puntos ocupados por los sublevados. En el mismo año, se expide una Ley del Congreso General sobre delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

En 1881 un decreto del Congreso establece la elección popular para el nombramiento de las autoridades judiciales del Distrito.

En 1885 un decreto de gobierno reglamenta minuciosamente la expedición de despachos y nombramientos de empleados públicos. En el mismo año se expiden diversas circulares sobre descuento de sueldos, licencias, impuesto sobre sueldos y regis-

tro de nombramientos. Se excluye de la contribución sobre sueldos a los viáticos de los funcionarios federales, pero se grava el medio sueldo que se da en casos de enfermedad.

En 1887 se fijan reglas para las informaciones sobre idoneidad de los fiadores de empleados, y se señalan los requisitos para la aprehensión de empleados del ramo que manejan caudales.

En 1890, una circular de la Tesorería determina que por fallecimiento, de algún empleado pueda firmar su viuda la nómina para su percepción del sueldo.

Un decreto de gobierno de 1893 acuerda una deducción provisional en los sueldos y asignaciones de los servicios de la Nación.

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

Con el asesinato del Presidente Madero, se inicia una gran inseguridad política. En 1911 fue elaborado el "Proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales", que intentaba asegurar derechos y dar estabilidad a los burócratas, más no llegó a ser aprobado.

Los frecuentes golpes de Estado traen consigo el cambio radical de los servicios públicos junto con sus caudillos.

En 1920, se intentó crear una "Ley del Servicio Civil de -

Poder Legislativo", también sin resultados.

La Ley Federal del Trabajo no incluía a los trabajadores - al servicio del Estado en sus disposiciones, pues dispuso en su artículo 2o. que los funcionarios y empleados en sus relaciones con el Estado debían regirse por leyes del Servicio Civil.

La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue en el sentido de que se excluyera a los servidores públicos de las prestaciones del artículo 123 Constitucional ya que éste fue creado para "buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el Poder Público y los empleados que de él dependen". (13).

En 1934 un acuerdo Presidencial estableció el Servicio Civil por tiempo determinado publicado el 12 de abril del propio año en el Diario Oficial de la Federación con el nombre de "Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil".

Dos proyectos más, no aprobados, indicaron un movimiento organizado de los burócratas para preservar sus derechos, el cual culminó con el Estatuto de 1938.

El Primer Proyecto fue una Ley de Servicio Civil, elaborada por varios abogados del P. R. I. el segundo, en 1937, fue el "Proyecto de Acuerdo de las Secretarías de Estado y demás dependencias del Poder Federal sobre el Estatuto Jurídico de los-

(13) Seminario Judicial de la Federación. Tomo XXV. Pág. 918.

Trabajadores al Servicio del mismo".

La Constitución de 1917 introdujo una serie de modalidades en cuanto a las relaciones entre el Estado y sus servidores, fundamentalmente, reconoció la facultad discrecional del Presidente de la República para designar a sus más cercanos colaboradores y a los altos funcionarios de la Federación, conforme lo dispone el artículo 89, fracciones II, III, IV y V.

Los artículos 108 a 113 de la Constitución señalan las bases sobre las cuales se podrá responsabilizar a los altos funcionarios de la Federación por la comisión de delitos, ya sea oficiales o del fuero común, y establece lo que se ha denominado "Juicio Político" ante las Cámaras.

La evolución de las normas que regulan la relación del servicio entre el Estado y sus trabajadores continuó, como ya se indicó anteriormente, hasta la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, el 5 de diciembre de 1938, que con las importantes reformas de 1942 forman el primer cuerpo normativo unificado y sistematizado que rige la materia.

A grandes rasgos, el Estatuto trataba:

Los ocho primeros artículos corresponden al título general del mismo.

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

Divide a los trabajadores en de base y de confianza.

El artículo 6o. del propio ordenamiento establece que los trabajadores federales deberán ser mexicanos, y sólo podrán ser substituídos por extranjeros cuando no existan técnicos mexicanos que puedan desempeñar eficientemente el puesto.

Los artículos 7o. y 8o. establecen que no serán renunciables las disposiciones del Estatuto que beneficien a los trabajadores y que la Ley Federal del Trabajo será supletoria.

En subsecuentes artículos enumera los requisitos que deben llenar los nombramientos de los servidores públicos, fija la duración máxima de la jornada diurna y nocturna, regula el salario, las obligaciones de los trabajadores, las causas de suspensión de los efectos del nombramiento, la organización sindical, y el derecho de huelga, establece el tribunal de arbitraje para derimir los conflictos entre el Estado y sus servidores y el procedimiento a seguir ante el propio tribunal.

Sin embargo, continuó la lucha de los servidores del Estado para hacer plenamente constitucional ese derecho, ya que en algunos casos se impugnó la constitucionalidad del Tribunal de Arbitraje con motivo de los conflictos de los trabajadores del Poder Judicial Federal (13 de octubre de 1939), referente al cese de Alberto Urbáiz Moranchelli, el 23 de enero de 1940 por el nombramiento del Lic. Luis Díez de Bonilla (14) y tanto con las reformas del artículo 104, fracción I, de la Constitución, como la adición del Apartado B del artículo 123 del propio Código polí -

(14) Tesis "Los Conflictos de los Trabajadores del Poder Judicial Federal". Alfonso Sánchez Díez.-México, 1964. UNAM.

tico, se incorporó a nuestro régimen constitucional.

La reforma y adición del Apartado B del artículo 123 - - Constitucional, aun cuando un tanto influida por el Derecho Laboral ordinario y regulando muchas materias que en nuestra opinión corresponderían a la Ley, es la culminación del proceso evolutivo de la relación que hemos venido estudiando.

La anterior reforma (decreto del 21 de octubre de 1960, - publicado en el Diario Oficial del 5 de diciembre del mismo año), da las bases sobre las cuales se regule el servicio entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, señalando principios como la duración de la jornada, el séptimo día, las vacaciones, la - estabilidad y la protección al salario, las bases para las promociones y ascensos, las garantías en cuanto a la separación injustificada, reconoce el derecho de asociación, sienta las bases - para la seguridad social de esa clase de trabajadores, establece el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelve el - problema de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, y otorga a los trabajadores de confianza las medidas de protección al salario y las medidas de seguridad social.

La evolución de este proceso legislativo culmina con la - Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO
(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Diciembre de 1963).

1. La Ley principia por señalar a quienes se aplica y en primer lugar enumera a los Poderes de la Unión y a los Gobiernos del Distrito Federal y a una serie de organismos descentralizados y desconcentrados de los Poderes, señalándolos casuísticamente y termina expresando que se aplicará a otros organismos descentralizados similares a los que enumera y que tengan a su cargo - función de servicio público, lo que indican una tendencia a ir incorporando a ese régimen a un mayor número de entidades que - tengan a su cargo función de servicio público, lo que en nuestra opinión provocará algunos conflictos sobre todo en aquellos casos que se tratara de incorporar a organismos cuyas relaciones - anteriormente se regularan por la Ley Federal del Trabajo, pues - se encontraría ante el problema de los derechos adquiridos, que en ocasiones dan una situación de mayores a esos trabajadores, conflicto que en última instancia, en nuestra opinión tendría que resolver la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2. Enumera detalladamente quienes son los trabajadores de confianza.

3. Afirma que la cuantía del salario no podrá ser disminuída durante la vigencia del Presupuesto de Egresos a que corresponda, y de ser posible, se aumentará dicho salario periódicamente, según las posibilidades económicas del Estado.

4. Consigna los derechos a la atención médica y hospitalaria para maternidad y enfermedades no profesionales.

5. Tiende a establecer centros vacacionales, tiendas económicas, guarderías infantiles, etc.

6. Establece la necesidad de un Reglamento de Escala -
fón para regir los ascensos, tomando en cuenta para ello:

- a) Los conocimientos
- b) La aptitud
- c) La antigüedad
- d) La disciplina y puntualidad.

7. Regulan la organización colectiva de los trabajadores
y el derecho de huelga.

8. Crea el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje,
especificando su organización interna.

9. Establece el procedimiento a seguir ante el Tribunal
y da a éste medios de apremio para ejecutar sus resoluciones.

10. Da mayores atribuciones al Secretario General del -
propio Tribunal para resolver los problemas que se presenten du-
rante la tramitación de los juicios; y

11. Establece el procedimiento a seguir en los conflictos
que se susciten entre el Poder Judicial de la Federación y sus -
servidores, que resuelve el Pleno de la Suprema Corte de Justi-
cia de la Nación.

CAPITULO II

EL ESTADO Y SUS SERVIDORES

- a) Fundamento Jurídico
- b) Clases de Servicios Personales , prestados al Estado
- c) Qué es el estatuto del Personal

CAPITULO II

EL ESTADO Y SUS SERVIDORES

A) FUNDAMENTO JURIDICO

Necesidad del Estado de utilizar los servicios de los individuos, para realizar su actividad. Como toda persona jurídica, el Estado actúa a través de las personas físicas que ejercen en su representación los derechos y obligaciones que a aquél corresponden; así tenemos que en todo Estado moderno y de acuerdo con su estructura interna, existen diversas categorías de funcionarios, empleados y trabajadores que van desde la más alta jerarquía, la representación, misma del Estado, a través de sus órganos, hasta los empleados y trabajadores que realizan las tareas más simples.

En México, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (artículos 39, 40, 41, 49, 50, 80 y 94), Constitucionales y todos los órganos que dependen de esos poderes, son regidos por una serie de sistemas jurídicos que ordenan y sistematizan su actividad.

Nos dice al respecto el jurista italiano Zanobini "Examinando al órgano, resulta de un complejo de elementos personales y materiales, concretos y abstractos debidamente ordenados y dirigidos para el fin de la actividad que debe ser ejercitada. Todo ello debidamente organizado constituya una institución jurídica, con el carácter de continuidad, no obstante de la mutabili-

dad del elemento humano que lo compone". (15)

Toda la actividad del Estado requiere de elementos humanos para llevar a cabo los servicios públicos y demás cometidos estatales; personal cuya capacitación técnica y solvencia moral le aseguren el camino adecuado para el cabal desarrollo del país.

B) CLASES DE SERVICIOS PERSONALES PRESTADOS AL ESTADO.

Servicios obligatorios y gratuitos.- Esta es la excepción a la regla de que el servicio que se presta al Estado debe ser potestativo y remunerado. Encuentra su fundamento en el artículo 5o. Constitucional, el cual establece que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo los casos del servicio militar nacional, los jurados populares, los cargos consules y aquél impuesto como pena por la autoridad judicial, conforme a las fracciones I y II del artículo 123 de la propia Carta Fundamental, no regulado hasta la fecha.

Servicios que se prestan por contrato.- Esta clase de servicios son los de tipo profesional, los de obra a precio alzado y de porte o alquiler (artículos 2606, 2616, y 2646 del Código Civil para el Distrito Federal, que en estos servicios no hay relación de servicio sino un contrato típico de Derecho Civil.

(15) Zanobini Corso di Diritto Administrativo. O Milano, 1945. Pág. 124.

Servicios que se prestan en virtud de nombramiento. - El nombramiento hecho por autoridad competente origina una relación de derecho público. Aquí se comprende a la burocracia propiamente dicha: funcionarios y empleados. Debemos distinguir dentro de esta categoría a los empleados de base y de confianza, pues ambos se rigen por estatutos diferentes, según veremos en páginas posteriores.

Servicios que se regulan por la Ley Federal del Trabajo. Son aquellos que regulan la relación de trabajo entre la mayoría de los organismos descentralizados y sus servidores.

La necesidad del elemento personal por parte del Estado abarca muy diversos campos de acción y muy diversos matices, lo que en la experiencia administrativa mexicana ha originado una diversidad de ordenamientos que regulan las relaciones entre el Estado y sus servidores, pues como habremos de ver en este estudio, la relación puede ser:

- a) Civil
- b) Militar

1. La relación de servicio, está regida genéricamente en materia federal y del Distrito Federal por:

1) La Constitución Política Mexicana (5 de febrero de 1917).

2) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional (Diario Oficial de 28 de diciembre de 1963) reformada el 20 de enero de 1967 en el Diario Oficial (Artículos 44, fracción I y 119).

3). Ley del I. S. S. S. T. E. (Diario Oficial de 30 de diciembre de 1959).

4). Ley de Responsabilidades de funcionarios y empleados de la Federación (Diario Oficial de 21 de febrero de 1940)

5). Ley de estímulos y recompensas de los funcionarios de la Federación (Diario Oficial de 6 de diciembre de 1954).

6). Ley sobre garantías del manejo de fondos de funcionarios públicos y empleados federales (Diario Oficial de 31 de diciembre de 1959).

7). Ley Federal del Trabajo (Diario Oficial de 28 de agosto de 1931) (En los casos anteriormente vistos).

8). Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación. (Diario Oficial de 31 de diciembre de 1935).

9). Ley del Seguro de los Trabajadores al Servicio del Estado. (Diario Oficial de 28 de abril de 1964).

Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación (Diario Oficial de 29 de noviembre de 1954).

Ley en favor de los veteranos de la revolución como servidores del Estado. (Diario Oficial de 7 de enero de 1950).

Acuerdos sobre gratificaciones de fin de año de empleados civiles y militares. (Diario Oficial de 4 de diciembre de 1967).

En forma específica, cada grupo de servidores públicos tiene su particular estatuto, conformado por la Constitución, leyes específicas, reglamentos, condiciones generales de traba-

jo, acuerdos presidenciales (como el relativo a la gratificación anual) circulares, etc.

Enseguida veremos algunos de los estatutos más importantes de la Administración Central, pero no todos, ya que con la Reforma última unas secretarías se fusionaron y fueron creadas otras, estando en trámite sus estatutos.

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

Código Postal de los Estados Unidos Mexicanos (Diarios Oficiales de 7 de noviembre de 1946 y 17 de julio de 1953).

Ley General de Vías de Comunicación. (Diario Oficial de 19 de febrero de 1940).

Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. (Diario Oficial de 19 de noviembre de 1964).

Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo. (En trámite).

Reglamento de Escalafón de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. (Diario Oficial de 3 de agosto de 1951)

Reglamento de la Policía Federal de Caminos. (Diario Oficial de 27 de julio de 1953).

Reglamento de la Dirección General de Caminos. (Diario Oficial de 27 de julio de 1932).

Reglamento de las Escuelas Técnicas de Aeronáutica. (Diario Oficial de 11 de octubre de 1951).

Reglamento de la Escuela Nacional de Telecomunicaciones. (Diario Oficial de 20 de abril de 1945).

Reglamento de Tránsito Federal. (Diario Oficial de 10 de junio de 1975).

Reglamento del seguro de vida y retiro del empleado postal. (Diario Oficial del 9 de diciembre de 1948).

Reglamento de la Policía Federal de Caminos. (Diario Oficial de 3 de junio de 1953).

Reglamento del servicio fono-postal. (Diario Oficial de 17 de noviembre de 1943).

Reglamento General de la Policía de los Puertos. (Diario Oficial de 9 de octubre de 1941).

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL

Código de Justicia Militar. (Diario Oficial de 31 de agosto de 1933).

Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales. (Diario Oficial de 7 de enero de 1956).

Ley de disciplina del Ejército y la Armada Nacionales. (Diario Oficial de 15 de marzo de 1926).

Ley para la aprobación, ajuste y cómputo de los servicios en el Ejército Nacional. (Diario Oficial de 31 de diciembre de 1943).

Ley Orgánica y competencia de los tribunales militares. -

(Diario Oficial de 10. de septiembre de 1949).

Ley Orgánica del Ministerio Público y Cuerpo de Defensores Militares. (Diario Oficial del 10. de Enero de 1955).

Ley de retiros y pensiones militares. (Diario Oficial de 31 de diciembre de 1955).

Ley del Seguro de Vida Militar. (Diario Oficial de 30 de diciembre de 1950).

Ley en favor de los veteranos de la Revolución. (Diario Oficial de 7 de enero de 1950).

Ley del Consejo Supremo de la Defensa Nacional. (Diario Oficial de 23 de septiembre de 1942).

Reglamento de la Escuela Superior de Guerra. (Diario Oficial de 10. de abril de 1950).

Reglamento de pagos especiales al personal del Ejército Nacional (Diario Oficial de 28 de diciembre de 1957).

Reglamento para la organización y funcionamiento de los consejos de honor del ejército y la armada nacionales. (Diario Oficial de 15 de septiembre de 1928).

Reglamento de las comandancias de guarnición y del servicio militar en plaza. (Diario Oficial de 28 de septiembre de 1937).

Reglamento del Ceremonial Militar. (Diario Oficial de 10.

de noviembre de 1938).

Reglamento del cuerpo médico legal militar. (Diario Oficial de 21 de septiembre de 1922).

Reglamento para el servicio interior y funcionamiento de la Escuela Superior de Guerra. (Diario Oficial de 10 de abril de 1950).

Reglamento para la Escuela Superior de Meteorología. (Diario Oficial de 28 de agosto de 1958).

Reglamento para la Escuela Militar de Aviación. (Diario Oficial de 9 de mayo de 1950).

Reglamento para la Escuela Militar Nacional de Telecomunicación. (Diario Oficial de 20 de abril de 1945).

Reglamento de la Escuela Militar de Transmisiones. (Diario Oficial de 19 de abril de 1952).

Reglamento que sujetará el ingreso del personal a las escuelas del ejército y la armada. (Diario Oficial de 20 de diciembre de 1937).

Reglamento de la Escuela Militar de Aviación. (Diario Oficial de 9 de marzo de 1950).

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

Ley de Escalafón del Magisterio de Educación Primaria Federal. (Diario Oficial de 5 de agosto de 1933).

Ley que establece la educación normal para los profesos -

res de centros de capacitación para el trabajo. (Diario Oficial de 21 de diciembre de 1963).

Ley que establece el Instituto de Capacitación del Magisterio. (Diario Oficial de 30 de diciembre de 1944).

Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional. (Diario Oficial de 9 de enero de 1967).

Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia. (Diario Oficial de 6 de febrero de 1948).

Ley de Educación Agrícola. (Diario Oficial de 28 de marzo de 1946).

Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. (En trámite).

Reglamento de las condiciones generales de trabajo de la Secretaría de Educación Pública. (Diario Oficial de 29 de enero de 1946).

Reglamento de Escalafón de los Trabajadores de la Secretaría de Educación Pública. (Diario Oficial de 2 de enero de 1948).

Reglamento de Capacitación Magisterial. (Diario Oficial de 18 de octubre de 1944).

Reglamento de Capacitación del Magisterio de Enseñanza Primaria. (Diario Oficial de 18 de octubre de 1944).

Reglamento del Consejo Nacional Técnico de Educación - (Diario Oficial de 26 de junio de 1957).

Reglamento Interior de la Comisión Revisora de Libros de

texto y consulta de la Secretaría de Educación Pública.

Reglamento Interior de Trabajo de las escuelas de segunda enseñanza.

Reglamento del Consejo Técnico Consultivo de la Escuela Nacional de Maestros. (Diario Oficial de 19 de abril de 1960).

Reglamento del Instituto Nacional de Antropología e Historia (Diario Oficial de 25 de noviembre de 1958).

Decreto que declara de confianza al personal técnico y administrativo de la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública. (Diario Oficial de 10. de agosto de 1945).

SECRETARIA DE GOBERNACION

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. (Diario Oficial de 25 de agosto de 1938).

Reglamento de condiciones generales de trabajo de la Secretaría de Gobernación (Diario Oficial de 6 de julio de 1977.)

Reglamento de Escalafón de la Secretaría de Gobernación (Diario Oficial de 17 de julio de 1959).

Reglamento para el calendario oficial y horario de las oficinas públicas dependientes del Ejecutivo Federal. (Diario Oficial de 31 de diciembre de 1940).

Reglamento del Archivo General de la Nación. (Diario Oficial de 13 de abril de 1946).

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

Ley de Servicio de Inspección Fiscal.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Diario Oficial de 2 de octubre de 1946).

Reglamento de las condiciones generales de trabajo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Diario Oficial de 13 de octubre de 1950).

Reglamento de Escalafón de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Diario Oficial de 18 de junio de 1945).

Reglamento de la Academia de Capacitación para Empleados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Diario Oficial de 30 de abril de 1946).

Reglamento de Exámenes para el Personal del Departamento de Contraloría. (Diario Oficial de 6 de diciembre de 1927).

Reglamento para las Oficinas Federales de Hacienda. (Diario Oficial de 25 de junio de 1940).

Reglamento de la Ley de Servicio de Inspección Fiscal. (Diario Oficial de 10. de septiembre de 1949).

Circular sobre pago de remuneraciones en los casos de incompatibilidad de empleos federales. (Diario Oficial de 10. de abril de 1946).

Acuerdo sobre vacantes que se presenten en las dependencias del Ejecutivo. (Diario Oficial de 8 de octubre de 1943).

SECRETARIA DE MARINA.

Ley Orgánica de la Armada de México. (Diario Oficial de 8 de enero de 1952).

Reglamento Interior de la Secretaría de Marina. (Diario Oficial de 15 de marzo de 1941).

Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Marina. (Diario Oficial de 28 de febrero de 1961).

Reglamento de Escalafón de la Secretaría de Marina. (Diario Oficial de 7 de febrero de 1956).

Reglamento del Fondo de Ahorro de la Armada Nacional. - (Diario Oficial de 3 de septiembre de 1942).

Reglamento de Vacaciones para los miembros de la Armada en México. (Diario Oficial de 30 de abril de 1946).

Reglamento para la Organización y funcionamiento de los Consejos de Honor en el Ejército y la Armada Nacionales (Diario Oficial de 15 de septiembre de 1928).

Reglamento de Inspectores Técnicos Navales (Diario Oficial de 29 de septiembre de 1939).

Reglamento General de la Casa del Marino (Diario Oficial de 8 de diciembre de 1943).

Reglamento de la Escuela Naval Militar (Diario Oficial de 29 de julio de 1937).

Reglamento de Maestranza y Marinería (Diario Oficial de 19 de abril de 1942).

Reglamento para la Organización y Funcionamiento del Estado - Mayor Naval (Diario Oficial de 13 de agosto de 1940).

Reglamento de Instrucción para Guardamarinos de los - - Cuerpos de Cubierta y Máquinas de la Armada Nacional. (Diario Oficial de 17 de septiembre de 1945).

Reglamento para el Personal Embarcado en los buques - - guardapesca de la República Mexicana (Diario Oficial de 30 de octubre de 1934).

Reglamento de las Comandancias Navales.

Reglamento de las Escuelas Navales de la Armada en México. (Diario Oficial de 8 de noviembre de 1944).

Reglamento de Instrucción de Jefes y Oficiales de Infantería Naval. (Diario Oficial de 2 de diciembre de 1943).

Reglamento General de Infantería Naval (Diario Oficial de 7 de mayo de 1942).

Decreto sobre el Cómputo de Servicios del Personal de - la Armada (Diario Oficial de 19 de enero de 1946).

Acuerdo sobre Compatibilidad de Empleos del Personal del Ejército y la Armada Nacionales (Diario Oficial de 25 de septiembre de 1942).

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.

Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano (Diario Oficial de 4 de marzo de 1967).

Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (Diario Oficial de 17 de febrero de 1941).

SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.

Código Sanitario. (Diario Oficial del 10. de marzo de 1955).

Reglamento de Escalafón de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. (Diario Oficial de 17 de septiembre de 1940). Reformas 31 de octubre de 1940).

Reglamento de condiciones generales de trabajo en la Secretaría de Salubridad y Asistencia. (En trámite).

Reglamento para los Servicios de Enfermería Sanitaria. (Diario Oficial de 26 de agosto de 1940).

Reglamento General de Inspección Sanitaria (Diario Oficial de 23 de agosto de 1940).

Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General (Diario Oficial de 31 de enero de 1944).

Reglamento Federal de Cementerios, Inhumaciones, Exhumaciones, Conservación y Traslaciones de Cadáveres. (Diario Oficial de 12 de marzo de 1928).

Reglamento de la Policía Sanitaria del Distrito Federal y Territorios Federales (Diario Oficial del 11 de mayo de 1950).

SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

Reglamento Interior de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. (Diario Oficial de 9 de abril de 1957).

Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. (Diario Oficial de 10 de enero de 1946).

Reglamento de Escalafón de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. (En trámite)

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

Ley de Responsabilidades de los Empleados y Funcionarios Agrarios. (Diario Oficial de 22 de noviembre de 1932).

Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. (Diario Oficial de 26 de noviembre de 1963).

Reglamento de Escalafón del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. (Diario Oficial de 10. de julio de 1960).

Reglamento de condiciones generales de trabajo. (Diario Oficial de 26 de junio de 1951).

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Ley de Organización del Servicio de Justicia en materia fiscal para el Departamento del Distrito Federal (Diario Oficial de 31 de diciembre de 1949).

Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Co -

mún. (Diario Oficial de 31 de diciembre de 1932).

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del -
Distrito Federal. (Diario Oficial de diciembre de 1977).

Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo del De -
partamento del Distrito Federal (Diario Oficial de 10. de enero -
de 1946).

Reglas para fomentar el estímulo de los trabajadores del -
gobierno del Distrito Federal (Diario Oficial de 10. de enero de -
1946).

Reglamento de Limpia del Distrito Federal (Diario Oficial
de 6 de junio de 1941).

Reglamento del Consejo Consultivo del Distrito Federal -
(Diario Oficial de 20 de febrero de 1942).

Reglamento del Cuerpo de Veladores Auxiliares de Policía
Preventiva del Distrito Federal. (Diario Oficial de 13 de marzo -
de 1941).

Reglamento para ser considerado como aspirante y ser -
nombrado catedrático en escuelas normales urbanas del Distrito
Federal (Diario Oficial de 5 de agosto de 1942).

Reglamento para el servicio de supervisión y de los encar -
gados de obras que se realizan por cuenta del Departamento del
Distrito Federal (Diario Oficial de 25 de agosto de 1942).

Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal
en trámite.

Reglamento de Escalafón de los Trabajadores del Departa

mento del Distrito Federal. (En trámite)

Reglamento de la policía fiscal del Distrito Federal. -
(Diario Oficial del 19 de abril de 1949).

Reglamento de la policía sanitaria del Distrito Federal y -
Territorios Federales. (Diario Oficial de 21 de abril de 1950).

Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva del Distrito
Federal (Diario Oficial de 19 de octubre de 1939).

Reglamento de Policía en parques, jardines y paseos pú -
blicos del Distrito Federal. (Diario Oficial de 4 de abril de - -
1941).

Reglamento Interior de la Penitenciaría del Distrito Fede -
ral. (Diario Oficial de 6 de junio de 1941).

Reglamento para el servicio de justicia en materia de mul -
tas por infracción a los reglamentos gubernativos del Departa - -
mento del Distrito Federal. (Diario Oficial de 26 de marzo de -
1947).

Reglamento para la policía preventiva del Distrito Fede - -
ral. (Diario Oficial de 4 de diciembre de 1941).

Reglamento de Tránsito del Distrito Federal y Territorios
Federales. (Diario Oficial de 28 de octubre de 1943).

Acuerdo por el que se incorpora el régimen del I. S. S. S.
T. E. en las ramas de enfermedades profesionales y riesgos pro -
fesionales, al personal militarizado de la Jefatura de Policía y -
de la Dirección de Tránsito del Distrito Federal. (Diario Oficial
del 27 de julio de 1966).

SECRETARIA DE TURISMO

Ley Federal de Turismo (Diario Oficial de 3 de enero de - 1961).

Reglamento Interior del Departamento de Turismo (Diario Oficial de 29 de noviembre de 1965).

Reglamento General de Condiciones Generales de Trabajo del Departamento de Turismo. (En trámite)

Reglamento de Escalafón de los Empleados del Departamento de Turismo. (En trámite)

PODER JUDICIAL FEDERAL

Ley Orgánica del Poder Judicial Federal. (Diario Oficial de 10. de enero de 1936).

Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Diario Oficial de 6 de abril de 1923).

Reglamento General de condiciones generales de trabajo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (En trámite)

Ministerio Público.

Ley Orgánica del Ministerio Público Federal. (Diario Oficial de 26 de noviembre de 1965).

Reglamento para la tramitación y resolución de los conflictos entre el Poder Judicial Federal y sus servidores de base - (Diario Oficial de 5 de diciembre de 1961).

Decreto que establece las causas de retiro de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Diario Oficial de lo. de febrero de 1951).

PODER LEGISLATIVO.
(CONGRESO DE LA UNION)

Reglamento para el gobierno exterior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (Diario Oficial de 21 de octubre de 1966).

Acuerdo de 28 de diciembre de 1961, sobre revisión de escalafón para otorgamiento de nombramientos definitivos.

Decreto que determina los que son empleados de confianza en la Cámara de Diputados y en la Contaduría Mayor de Hacienda (Diario Oficial de 14 de febrero de 1944).

Decreto que crea el seguro de vida y de accidentes para los trabajadores del Poder Legislativo Federal. (Diario Oficial de 31 de agosto de 1950).

Decreto sobre pensión vitalicia a los Diputados y empleados de Querétaro, mayores de 55 años. (Diario Oficial de 3 de febrero de 1947).

Decreto sobre el seguro de vida y accidentes para trabajadores del Poder Legislativo Federal. (Diario Oficial de 22 de diciembre de 1955).

Decreto que incorpora a los funcionarios y empleados del Poder Legislativo Federal al régimen de la Ley del I. S. S. S. T. E. (Diario Oficial de 22 de diciembre de 1965).

C) QUE ES EL ESTATUTO DEL PERSONAL.

En principio, se ha discutido mucho acerca de si es más conveniente establecer un régimen general que regule la situación de servicio, o a través de ordenamientos especiales que regulen casos determinados.

El servidor público debe estar regido por Leyes, según hemos visto pero ¿cómo deben ser esas leyes?. Según el maestro Gabino Fraga: "Una ley de servicio civil que diera la debida consideración a la situación a las dos partes que intervienen en la relación de servicio, Estado y empleado, y que conciliara debidamente las exigencias de uno y otro, podría llegar a establecer un régimen de garantías para el empleado, en términos tales que se pusiera un freno a la arbitrariedad de los titulares del poder, pero que al mismo tiempo impidiera que el propio Estado viera amenazada su existencia por las reclamaciones de sus empleados". (16)

Afirma el tratadista uruguayo Hugo Martins: "El conjunto de normas, cualquiera que sea su naturaleza (Constitucional, legal o reglamentaria), que establece la regulación jurídica de la relación funcional, constituye el estatuto a que están sometidos los funcionarios públicos" (17); pero no solo éstos, sino todos los servidores públicos.

El vocablo "Estatuto" deriva del latín "status" que quiere decir Estado, y de modo más comprensivo, situación o condición jurídica determinada.

(16) Derecho Administrativo. Gabino Fraga. Porrúa. México. D. F. 1962. Pág. 138.

(17) Martins Hugo. Revista de Jurisprudencia y Administración. No. 3, Montevideo Ed. Depalma. Pág. 78.

"La palabra Estatuto, - Dice el jurista Rafael Bielsa-ex - presa un conjunto de prescripciones ciertas y más o menos estables que tienen por objeto asegurar en forma positiva los derechos de los funcionarios". (18)

Distinguilmos, junto con Martins (19) entre Estatuto material y Estatuto formal;

El primero está constituido por las normas jurídicas vigentes que rigen la relación de trabajo, determinando los deberes y derechos de los servidores públicos, aun cuando dichas disposiciones se encuentren dispersas en diferentes disposiciones legislativas o reglamentarias.

El estatuto formal es la ley que agrupa sistemáticamente a dichas normas jurídicas, en el caso particular de México lo sería la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

También se ha distinguido doctrinariamente (20) entre Estatuto único y múltiple, siendo el primero aquél que pretendiera regular todas las situaciones posibles, abarcando a civiles y militares a miembros de la administración y de la docencia, a agentes diplomáticos, policías, etc. etc.

El Estatuto múltiple sería aquél que estableciera un conjunto de reglas específicas y separadas para cada grupo de funcionarios.

Un sistema mixto sería aquél que estableciera un estatuto

(18) Bielsa Rafael. Derecho Administrativo. Tomo III, Pág. 108

(19) Obra citada anteriormente

(20) Martins Hugo. Obra citada anteriormente. Pág. 80.

general, que ríglera a todos los funcionarios y estatutos específicos estableciendo normas particulares para cada grupo de servidores públicos.

Los textos Constitucionales de casi todos los países consagran principios generales sobre nombramiento, responsabilidades, etc. de los altos funcionarios y dejan a las leyes secundarias detallar la relación de servicio.

En México, en mi opinión, a la vanguardia en estos problemas, se plantean los levantamientos generales de la relación de servicio en el apartado B del artículo 123.

Otra división de los Estatutos es aquella que los clasifica en legales y reglamentarios según su fuente. (Cada uno de ellos, según Martins (21) tiene sus ventajas e inconvenientes.

" a) Los inconvenientes del Estatuto Reglamentario.- La organización por vía general e impersonal de la situación del funcionario, tiene por fin asegurar la estabilidad, la igualdad, e impedir el favoritismo, luego este fin no es siempre atendido cuando el estatuto es reglamentario, porque la autoridad que lo establece es frecuentemente la que está llamada a tomar las medidas individuales acerca del funcionario.

1) Ante todo, la situación presenta una cierta estabilidad porque el reglamento puede ser fácil y rápidamente modificado. 2) Estas modificaciones siendo hechas secretamente y al abrigo de toda crítica son a veces propicias a cierta desviación de poder, en el sentido que no son hechas en interés del servicio, sino en circunstancia o en vista de favoritismo. 3) La reglamentación es también a veces establecida de manera de de-

(21) Martins Hugo. Obra citada anteriormente, pág. 80.

jar en ella fisuras, para permitir el deslizamiento del favoritismo.
 (4) Finalmente la vía reglamentaria lleva una diversidad de esta
tutos que impide realizar una igualdad completa entre las diferentes
categorias de funcionarios.

b) Las ventajas del Estatuto Legal.- El Estatuto Legal ofrece las ventajas que son la contrapartida de los inconvenientes del estatuto reglamentario. Ello deriva de que la reglamenta
ción emana ahora de una autoridad que está colocada fuera y por encima de la jerarquía administrativa y que, por consecuencia, - no tiene las mismas tendencias que el superior jerárquico cuando fija esta reglamentación.

1o. Ante todo, la situación será más estable, porque la modificación de la ley es más difícil que la del reglamento.

2o. Estas modificaciones son hechas con más garantías - en virtud de la manera como la ley es votada y discutida.

3o. Existe menor riesgo de que los reglamentos sean modificados por razones de circunstancias o de personas o en vista de permitir el deslizamiento de la arbitrariedad.

c) Las dificultades del Estatuto Legal.- El Estatuto Legal presenta entonces, tomando en sí mismo ventajas indiscutibles. Se puede hacer una ley general aplicable a todos los funcionarios y determinando, por consecuencia, sólo los principios generales de la situación. El legislador reglamentario deberá - entonces intervenir para fijar las modalidades de detalle, especiales a cada categoría de funcionario.

La dificultad consiste en esto: si la ley general es demasiado precisa y detallada para limitar seriamente el poder reglamentario, estas disposiciones peligran de ser mal adaptadas a - ciertas categorías de funcionarios. Si por el contrario para - -

escapar a este inconveniente se limita a insertar en la ley solamente principios generales, las autoridades reglamentarias tendrán tal libertad, que prácticamente habremos vuelto casi a un sistema de estatuto reglamentario".

De lo expuesto en este capítulo podemos establecer que en México existe un estatuto de carácter mixto, es decir, uno que rige para la mayoría de los trabajadores al servicio del Estado. Artículo 123 Apartado B y Ley Reglamentaria de éste y una serie de estatutos particulares que se refieren a las diversas dependencias que integran tanto los poderes de la Unión como la Administración Pública en particular.

CAPITULO III

LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

- a) Naturaleza Jurídica**
- b) Concepto y Diferencias entre altos funcionarios.
Funcionarios y Empleados.**

CAPITULO III

LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

El examen de la condición de los servidores del Estado - suscita esta cuestión: naturaleza jurídica del vínculo que los - liga al Estado y consecuentemente esta otra: derechos que se - derivan o deben derivarse de su condición y responsabilidad a - que se encuentren sometidos. Estos serán los temas de páginas posteriores.

Teorías que explican la naturaleza jurídica del acto por - el cual el individuo presta sus servicios al Estado.- Teorías - civilistas.- Teoría del acto unilateral del Estado.- Teoría de - Contrato Administrativo.- Teorías sui generis.- Teoría del ac- to condición.- Teoría del acto unión.- Teoría del Derecho Po- sitivo.- Nuestra Ley.- Opinión personal.

A).- Teorías Civilistas.- Estas teorías intentan explicar la naturaleza del acto por el cual el individuo presta sus servi- cios al Estado partiendo del tradicional Derecho Civil. Analizan do que de ambas partes se requiere capacidad y consentimiento y que existen prestaciones recíprocas, ya que el servicio propor- ciona su trabajo a cambio de una remuneración por parte del - - Estado, los civilistas consideran que se trata de un contrato - de mandato si la prestación consistiere en realizar en nombre y representación del Estado actos jurídicos (22) o bien, se trata de un contrato de locación de obras si la prestación consiste - en servicios materiales.

Estas teorías comparten el error en que incurre comunmente, siendo el derecho administrativo una rama de reciente acuñadura, de querer encajarlo dentro de los moldes del más antiguo - Derecho Civil.

El Estado, por su especial naturaleza de ente público - por excelencia, no puede ser considerado, en este caso, como un particular. Es tan obvia esta afirmación, que fue necesario - reformar nada menos que nuestra Carta Magna, añadiendo el - - apartado B, al artículo 123 Constitucional para poder abarcar a - los miembros de la Burocracia .

La misma Constitución Mexicana en otros muchos artículos hace alusión directa a nombramientos, remociones, sanciones, etc., de los funcionarios de la administración, asimismo están regidos, no por el Código Civil para el Distrito Federal, - sino por numerosas y específicas disposiciones como son la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley del - Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, la Ley de Responsabilidades de Funcionarios Públicos, - el Presupuesto de Egresos de la Federación del Distrito Federal, las condiciones generales de trabajo de cada dependencia y los - acuerdos, directos y circulares que sobre la materia expide el - Ejecutivo.

(22) Fraga Gabino.- Derecho Administrativo. Porrúa. México, D. F. 1962. Pág. 133.

Teoría del Acto Unilateral del Estado.- Consecuencia del principio de obligatoriedad es que la función pública tiene un carácter de unilateral, que resulta: primero, de que el empleo o función sólo existe para el Estado. Segundo, de que en tal virtud, el Estado crea y reglamenta (unilateralmente) esa función o empleo.

Esta tesis es inaceptable porque va en contra del artículo 5o. Constitucional que dice: "En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y el de los jurados, así como el desempeño de los cargos consejiles y los de elección popular directa o indirecta. Las funciones electorales o 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".

Se dice, por los sostenedores de la teoría del acto unilateral, que el Estado fija unilateralmente las obligaciones de sus empleados, sin que éstos puedan modificarlos.

Es un caso parecido, afirman, al contrato de adhesión en el Derecho Civil; sin embargo, éste no es el caso, pues las personas pueden optar libremente entre ser o no empleados de la Administración Pública, amén de que el Estado puede modificar en cualquier momento las condiciones de prestación del servicio, lo cual va en contra de una de las principales reglas del derecho común, que impide que el cumplimiento del contrato quede al arbitrio de una de las partes.

Tesis del Contrato Administrativo.- La tesis que sostiene el carácter contractual de dicha relación, acepta que el Es--

tado fija unilateralmente las obligaciones del empleado y también puede cambiarlas por propia voluntad durante la prestación del servicio, estimando que basta que sea necesaria la concurrencia de voluntades para que la relación se forme y, por consiguiente, para que se considere que hay un acto contractual. El empleado, además, de su consentimiento a sabiendas de que el Estado puede disminuir las ventajas o aumentar los cargos, pero, así como en los contratos administrativos se han admitido las modificaciones por causas de improvisación sin que dejen de ser contratos, en la relación de servicio, aun existiendo este elemento aleatorio, no se desnaturaliza su carácter contractual.

Estas tesis se han objetado fundamentalmente por las siguientes razones: Porque hay desigualdad entre los sujetos de la relación: La fundación o el empleo público no son bienes que estén en el comercio; la reglamentación jurídica de esta relación precede a su existencia y no puede derogarse por mutuo consentimiento.

Contra tales argumentos los contractualistas contestan - que aunque la administración tenga una esfera de atribuciones mucho más amplia que el particular, uno y otro se encuentran en la misma situación frente a la ley y, por ende, no existe la desigualdad que se afirma. Que la función o el empleo público no son el objeto del contrato, por lo que resulta irrelevante que no estén en el comercio; que lo que sí es objeto y está en el comercio es, por un lado, el servicio del particular, y por otro la retribución. Que exista el régimen normativo pre-existente a la relación no es exclusivo del contrato de empleo, ya que el Derecho Civil también regula los contratos de adhesión, en los que se observan características similares.

Rafael Bielsa (24) en un estudio dedicado a los empleados y funcionarios en la función pública, al referirse a la naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado, distingue el empleo público de la carga pública, y sostiene que la relación que se establece con motivo de un empleo es contractual, pues "toda relación jurídica que para formarse requiere el consentimiento de la otra parte, es contractual, poco importa que una de las partes regle o establezca unilateralmente las prestaciones y, las condiciones de la relación jurídica. Esto ocurre en el derecho privado y de manera creciente en los contratos de adhesión- y también en el derecho público; por ejemplo, en las concesiones que por principio son regladas unilateralmente; en los contratos de obras públicas, en los de suministro, etc."

Otra muy nutrida corriente de autores contemporáneos partiendo de la clasificación de los actos de Duguit afirman con el Dr. Gabino Fraga (25) que: "El acto del nombramiento o de investidura para el cargo público, no es un acto unilateral, ya que no se puede imponer obligatoriamente, ni un contrato, porque él no origina situaciones jurídicas individuales. Entonces es necesario considerarlo como un acto diverso cuyas características son: las 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 la del empleado, sino el de condicionar la

-
- (24) Bielsa Rafael.- Algunos aspectos de la Función Pública. Universidad Nacional del Litoral Santa Fé. 1941. Pág. 23.
- (25) Fraga Gabino.- D. Administrativo. Ed. Porrúa. México, D. F. Pág. 134.

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

Ahora bien, ese acto diverso que condiciona la aplicación del estatuto legal, y que no puede crear ni variar la situación que establece dicho estatuto y que además permite la modificación de éste, en cualquier momento sin necesidad del consentimiento del empleado, es el acto que la doctrina publicista, a la cual nos hemos adherido, denomina acto unión".

Esta opinión es compartida por un gran número de autores contemporáneos.

El artículo 9o. del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, expresamente decía: "Los trabajadores federales prestarán siempre sus servicios mediante nombramiento expedido por la persona que estuviere facultada legalmente para hacerlo, excepto cuando se trate de trabajadores temporales para obra o por tiempo determinado, en cuyo caso el nombramiento será substituído por la lista de raya correspondiente.

El artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (Diario Oficial, 28 de diciembre de 1963), sigue el mismo criterio, "Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluido en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo".

Sin embargo, ya no sostiene la tesis contractual -

como sucedía en los artículos 8o. y 11 del Estatuto, lo cual parece confirmar que la actual ley sostiene la teoría del acto administrativo, acto unión y acto condición, si se toma en cuenta que el artículo 18 de la Ley vigente dispone que el nombramiento debe aceptarse.

Tesis del Derecho Vigente.- Para algunos tratadistas -
 (26) "Tal y como suele plantearse la cuestión se trata sólo de una discusión bizantina. Sólo el Derecho Positivo puede resolver la cuestión, y aun examinando ese Derecho, tampoco ofrece gran interés dilucidar si lo que se contempla es o no un contrato, pues contrato o no se rige por las normas aplicables al caso".

El maestro Benjamín Villegas Basavilbazo (27) afirma también "Al iniciar el estudio sobre la naturaleza jurídica de la relación de empleo público se expresó que el debate no ha sido definitivamente terminado, y que las distintas soluciones doctrinarias dependían de la mayor o menor importancia que se diese a la autoridad del Estado o a la voluntad del individuo. Se ha dicho que la cuestión es meramente académica, que es interesante desde el punto de vista científico, pero en la actualidad es de limitada eficacia práctica. Pero cuando exista un sistema positivo de normas legales que rija la relación, será la ley y no la teoría la única aplicable".

Este criterio legalista es insuficiente puesto que al estudio del derecho, más le interesa conocer la naturaleza jurídica de las instrucciones que maneja, que el criterio que en un

-
- (26) Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo X. Pág. 504. Ed. Francisco Seix. 1960.
- (27) Villegas Basavilbazo Benjamín. Derecho Administrativo. Tomo III. Tipográfica Argentina. Buenos Aires. 1951. - Pág. 335.

momento dado pueda sustentar el legislador.

En la gran Bretaña se dice que el funcionario está ligado a la Corona por un vínculo contractual, pero no está con aquél. En Polonia, funcionarios y empleados en general, se rigen por las mismas disposiciones e incluso se fomenta, sin distinción, el paso de servicios públicos a empresas privadas y viceversa. Entonces, ¿a cuál criterio atenerse, según estos autores?

Teoría del Acto Administrativo.- El Dr. Ernesto Flores Zavala en su cátedra de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, nos decía que el acto del nombramiento, que engendra la relación entre el Estado y sus servidores, es simple y llanamente un acto administrativo, o sea, aquél que viene a determinar situaciones jurídicas para casos individuales, cuando no existe controversia.

Nosotros estamos de acuerdo con el citado maestro en que el acto del nombramiento es un acto materialmente administrativo (no formalmente administrativo, pues los poderes Legislativo y Jurisdiccional pueden también nombrar a sus servidores), pero pensamos que además de encontrarse dentro del rubro general de "acto administrativo", comparte otras características que lo individualizan y le dan perfiles propios.

Además de tratarse de un acto materialmente administrativo, sostenemos que se trata de un acto condición, pues condiciona en aplicación de las normas generales (Constitución, artículos 89, fracciones II, III, IV y V y 123-B, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley del I. S. S. S. T. E. el Presupuesto de Egresos, la Ley de Responsabilidades, los Reglamentos interiores de cada dependencia, - -

las condiciones de trabajo de cada dependencia, los acuerdos, - decretos y circulares que sobre la materia expida el Ejecutivo, - etc., para que la situación "in abstracto" y a prevista por las - normas, sea aplicable al trabajador.

Pero al mismo tiempo que es necesario entrar en el supuesto de las normas relativas, también es imprescindible que el futuro trabajador del Estado otorgue su consentimiento, pero no a la manera de los actos contractuales comunes, sino que, si-- - guiendo a las teorías de la doctrina francesa diremos que se trata de un acto unión.

Resumiendo nuestro criterio sobre la naturaleza jurídica - del nombramiento, acto por el cual nace la relación entre el Estado y sus servidores, pensamos que es "un acto materialmente administrativo, que condiciona la aplicación de las leyes conducentes, al personal, y en el cual concurren las voluntades del - Estado y el servidor, a manera del acto unión.

b) Concepto y diferentes entre altos Funcionarios y Empleados.

Ha existido una larga controversia doctrinal para determinar el concepto de servidor público y la diferencia que existe entre funcionario y empleado.

Veremos a continuación la opinión de algunos autores renombrados.

Concepto de Servidor Público.- Analizaremos brevemente como han desarrollado este concepto los diversos autores.

Duguit.- "Este autor designa con la expresión agente público, a toda persona que participa de una manera permanente, -

temporaria o accidental en la actividad pública, sin tener el carácter de gobernante directo o representante. Los agentes públicos los clasifica en dos grandes categorías: Agentes Funcionarios y Agentes Empleados. El agente funcionario participa de una manera permanente y normal en el funcionamiento de un servicio público; el agente empleado es el que participa de una manera momentánea y accidental.

Jéze.- Los clasifica en gobernantes, auxiliares, requisados y agentes del servicio público o funcionarios públicos.

Los gobernantes determinan cuáles son las necesidades que habrán de satisfacerse por el procedimiento del servicio público y, cómo funcionará éste último.

Los auxiliares son los individuos que prestan temporaria, excepcional y ocasionalmente, su actividad personal para asegurar el funcionamiento de un servicio público.

Los requisados.- La prestación de su actividad personal en el funcionamiento del servicio público, no es voluntaria, sino que es impuesta por la ley.

El servicio del requisado es accidental, ocasional y temporario; las cualidades personales del requisado son indiferentes y el elemento coercitivo se halla siempre en la requisición.

Los funcionarios públicos son los individuos investidos - aunque sea temporariamente, de un empleo permanente, normal, para colaborar en el funcionamiento del servicio público". (28)

(28) Autores citados por Benjamín Villegas Basavilbazo. Derecho Administrativo. Tipográfica Editora, Argentina, Buenos Aires, 1951. pág. 230 a 233.

No coincidimos con el autor Duguit porque en nuestra legislación, el empleado de base, participa de una manera más permanente y normal que los funcionarios públicos, cuyos puestos muchas veces se deben a maniobras políticas y muchos suelen terminar sus funciones junto con el régimen.

Tampoco nos parece acertada la definición de Jéze, pues no logra hacer una diferenciación precisa además de que vincula su definición con la de servicio público, siendo que no todos los cometidos estatales se reducen a servicios públicos.

Berthélemy.- "Funcionarios en general son aquellos que habiendo aceptado un nombramiento de la administración para un cargo determinado, colaboran de una manera continua en la gestión de la cosa pública".

Hauriou.- "Funcionarios son todos los que, en virtud de un nombramiento de la autoridad pública bajo el nombre de funcionarios, empleados, agentes y subagentes, pertenecen a los cuadros permanentes de la administración pública". (29)

Pero vemos que la sinonimia entre funcionarios públicos y empleados públicos no es admitida por la doctrina dominante, pues existe una diferencia esencial entre la función y el empleo público.

Laband.- "Funcionario de Estado es el que realiza una función de Estado". Esta es una definición tautológica.

(29) Obra citada anteriormente, pág. 243.

Fort.- Funcionario es la persona física revestida de la -
calidad de órgano que encarga en concreto el oficio y en concre-
to ejercen los funcionarios.

Petrozziello.- "Funcionario sería el que tiene el derecho
de mando, de iniciativa, de decisión y que, por esa causa ocu-
pa los grados más elevados de la jerarquía, por el contrario, em-
pleado sería el que atiende a la preparación o a la ejecución de-
las disposiciones que emanan de una autoridad superior, y que -
por ese motivo se encuentra en los grados más bajos de la esca-
la jerárquica". (30)

Esta definición nos parece bastante aceptable.

Hielso.- "Funcionario público es el que, en virtud de -
designación especial y legal, ya por decreto ejecutivo, ya por -
elección y de una manera continua, bajo formas y condiciones -
determinadas en una esfera de competencia, constituye o concu-
rre a constituir y a expresar o ejercitar la voluntad del Estado, -
cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público;
ya sea actividad jurídica o social". (31)

Sayaques Laso (32).- "La doctrina y la jurisprudencia -
francesas han logrado actualmente una relativa unidad de opinio-
nes definiendo el funcionario público como la persona que ocupan-
do un cargo permanente comprendido en los cuadros administrati-
vos participa en el funcionamiento de un servicio público.

(30) Obra citada anteriormente, pág. 263.

(31) Obra citada anteriormente, págs. 263 y 269

(32) Sayaques Laso Enrique.- Tratado de Derecho Administra-
tivo. Montevideo, 1953, págs. 257, 262 y 263.

La doctrina de fines del siglo pasado se orientaba en - - otra dirección, admitiendo un concepto más amplio del funcionario público, que abarcaba a todas las personas que, designadas por la administración colaboraran de manera contnua en la gestión de la cosa pública.

En el momento actual se señala el movimiento en el mismo sentido para extender la noción de funcionario y abarcar otras categorías de individuos.

Funcionario público es todo individuo que ejerce funciones públicas en una entidad estatal incorporado mediante designación u otro procedimiento legal.

Villegas Basavilbazo.- "La diferencia esencial entre el empleo público y la función pública ha de buscarse, más que en los signos de continuativo, permanente, exclusivo y remunerado que caracterizan al primero en el lado exterior de la relación que vincula al individuo con el Estado.

Ese lado exterior ha sido calificado por Mayer de representación.

Es por medio de esa representación que el Estado actúa a terceros por intermedio del funcionario público. En cambio, en el empleo público no existe representación alguna.

La relación solo establece una vinculación interna entre el empleado y el Estado.

Se puede afirmar que solamente por una defectuosa sinonimia pueden ser confundidos ambos conceptos que lógicamente no son contradictorios ni antitéticos. Es por esta razón que las nociones de empleado público y funcionario público no son exclu-

yentes y ambos pueden coincidir.

Los dos conceptos de funcionario y de empleado pueden subsistir en una misma persona, y en tal supuesto el deudor de la obligación de servicios es un empleado funcionario. (33)

El Dr. Andrés Serra Rojas (34), dice: "El funcionario público se caracteriza:

Por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones por su carácter representativo al participar en los actos públicos por no recibir, en algunas legislaciones, una retribución, y por ejecutar las disposiciones legales especiales de su investidura.

El concepto de funcionario alude a:

1. Una designación legal.
2. El carácter de permanencia.
3. El ejercicio de la función pública que le da poderes propios.
4. Su carácter representativo.

El empleado se caracteriza por:

1. No tener atribución especial designada por la ley.

(33) Villegas Basavilbazo.-Derecho Administrativo. Tipográfica. Editora. Argentina, Buenos Aires. 1951.

(34) Serra Rojas Andrés.-Derecho Administrativo. Librería Manuel Porrúa. México, D. F. 1965. Págs. 372 y 373.

2. Por su incorporación voluntaria a la organización pública.
3. Por no participar en la formación o ejecución de la voluntad pública.
4. Por hacer del ejercicio de la función pública su medio habitual de vida.
5. Por tener carácter contractual su relación con el Estado, de acuerdo con la tesis de la Suprema Corte de Justicia".

El Lic. Gabino Fraga (35), establece: "Respecto de los funcionarios y empleados, es una cuestión muy debatida en la doctrina señalar cuáles son los caracteres que los separan".

Entre las opiniones que se han expresado para hacer la distinción, podemos señalar las siguientes:

1o. Se ha considerado que el criterio que designe a los funcionarios de los empleados, es relativo a la duración del empleo, y que mientras que los funcionarios son designados por un tiempo determinado, los empleados tienen un carácter permanente.

Este criterio en realidad no da ninguna base segura para hacer la distinción, pues bien pueden encontrarse, entre los que se llaman funcionarios, algunos que tienen la misma permanencia que los empleados.

(35) Fraga Gabino.- Derecho Administrativo. Porrúa, México, D. F. 1962. Págs. 130 y 131.

2o.- Se recurre al criterio de la retribución para fijar la distinción, considerando que los funcionarios pueden ser honoríficos, en tanto que los empleados son siempre remunerados.

Tampoco este criterio parece decisivo, puesto que en un régimen como el nuestro, todos los servidores públicos gozan de una remuneración.

3o.- También se señala como criterio para distinguir a los funcionarios de los empleados, la naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado: si la relación es de derecho público, entonces se tiene al funcionario, si es de derecho privado, al empleado.

4o.- Se ha dicho que los funcionarios públicos son los que tienen poder de decidir y ordenar, en tanto que los empleados son meros ejecutores.

Esta distinción, como se ve, se confunde con la que ya hemos expuesto en páginas anteriores, de autoridades y auxiliares.

5o.- Se ha recurrido al criterio de considerar como funcionario a aquél que tiene señaladas sus facultades en la constitución o en la ley, y al empleado al que los tiene en los reglamentos.

. . . pero todos los órganos de la administración deben tener señaladas sus atribuciones en una ley de carácter material.

Por último, el Lic. Gabino Fraga se adhiere al criterio de Bielsa, ya visto en páginas anteriores.

Para nosotros también es correcto el criterio de diferenciación entre funcionarios y empleados, basado en el carácter

representativo de los primeros.

En mi opinión, "Funcionario es el que representa al Estado a través del órgano de competencia del 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.

El funcionario es a la vez autoridad, porque generalmente tiene funciones de decisión y es trabajador de confianza. (Artículo 5o. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

Altos funcionarios de la federación serán formalmente los que señale el artículo 108 de la Constitución.

Desde otro punto de vista, alto funcionario es la persona física que mediante la designación que señala la ley, es titular de los órganos del Estado que integran los poderes del mismo en la jerarquía más alta. En este orden serán en la Federación:

a) Poder Ejecutivo.- Presidente de la República.- Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo y Procurador General de la República y Gobernadores de los Territorios.

b) En el Poder Legislativo, diputados y senadores.

c) En el Poder Judicial, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En los Estados de la Federación: gobernador, diputados locales y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

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

Para nuestra Legislación vigente:

Nuestra Carta Magna en su artículo III, dice: "El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal..." con lo cual vemos que se distinguen entre funcionarios y empleados, pero además, en su artículo 110 habla de los altos funcionarios "no gozarán de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación por los delitos oficiales..." y en el artículo 108 enumera a los altos funcionarios.

" Los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los Gobernadores de los Estados y los diputados a las legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y Leyes Federales.

CAPITULO IV

**LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA BUROCRATICOS
BAJO EL AMPARO DE LA TEORIA INTEGRAL**

UNICO

CAPITULO IV

LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA BUROCRATICOS BAJO EL AMPARO DE LA TEORIA INTEGRAL.

UNICO

Los funcionarios y empleados de confianza no obstante - que la fracción XIV del artículo 123 Apartado B hace referencia - a ellos, en nuestra opinión muy personal están totalmente desprotegidos esos derechos. Por cuanto a la exclusión que hace la - Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 5o. de su aplicación a ese rango de funcionarios; sin embargo, consideramos que dentro del concepto de la teoría integral del Derecho del Trabajo deben quedar amparados en sus derechos por los principios que rigen esta materia y que no existe - razón alguna por el hecho de que ocupen un puesto de confianza - para que se les excluya de la protección que da nuestro derecho que desde la génesis del artículo 123 ha sido de vanguardia en - esta materia y cuyos principales puntos desarrollaremos enseguida acorde con las ideas expuestas por el distinguido Maestro - Emerito de la Facultad de Derecho Dr. Don Alberto Trueba Urbina.

El artículo 123 dice:

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

"B.- Entre los poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito Federal y sus trabajadores".

"Fracción XIV: La Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social".

La Constitución no es clara al señalar si deben o no aplicarse esas bases a los que denomina trabajadores de confianza, es de comentarse que este precepto parece estar redactado con una gran influencia del derecho del trabajo ordinario, y que si bien tiene muchos aciertos, también plantea muchas dudas, entre otras la que nos ocupa, pues al utilizar la palabra "trabajadores" desde un punto de vista literal parece hacer pensar que se aplica a una categoría de ellos, pero al no dar el concepto de trabajador y al dejar esa determinación a la ley, creemos que no hay razón jurídica fundada para excluir a los funcionarios y trabajadores o empleados de confianza de la aplicación de los principios contenidos en el Apartado B del Artículo 123 Constitucional, en lo que sean compatibles con la responsabilidad de sus cargos, pues afirmar lo contrario sería desconocer que vivimos en un Estado de derecho y negar éste sin fundamento alguno a una gran cantidad de servidores públicos en los que posiblemente descansa la labor de mayor responsabilidad y conocimientos, dentro de los órganos del Estado.

Consideramos necesario hacer un análisis de los principios del artículo 123 Constitucional que a nuestro juicio deben aplicársele a esta categoría de servidores del Estado.

(ARTICULO 123-B)

"I.- La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas, respectivamente. La que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas".

Este precepto, en nuestro medio y respecto de ciertas categorías de funcionarios casi no tiene aplicación positiva pues vemos en todas las ramas de la administración pública que los funcionarios y altos funcionarios llevan a cabo sus labores sin horario fijo. Se dice, para justificar esta situación que existen asuntos de suma importancia que no admiten dilación o aplazamiento, y que, por ejemplo, el Presidente de la República no puede dejar al azar los destinos de la Nación.

Estamos de acuerdo en que suelen presentarse asuntos de Estado que no admiten dilación, sin embargo, no es posible que una persona trabaje las 24 horas sin cesar, así es que creemos debfa preverse al menos, ciertas jornadas compatibles con la naturaleza humana y los límites de capacidad física y mental para desarrollar una labor de tanta trascendencia, es decir reconocer la conveniencia de señalar jornadas para los funcionarios públicos.

"II.- Por cada cinco días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro".

Creemos de mucha utilidad el principio enunciado, por lo

cual, a nuestro parecer, debería de aplicarse íntegramente, salvo casos de verdadero apremio. Por razones de necesidad física de descanso.

En un principio tuvo origen religioso, al establecer la Biblia el descanso divino del séptimo día, así como la obligación de los creyentes de observarlo. En la edad media, dada la importancia del catolicismo fue establecido el día domingo como día de descanso semanal. Vemos, empero que otros pueblos establecen días diferentes, como es el descanso sabatino para los judíos. El individualismo del siglo XIX, atenúa esta práctica laboral, la cual cobra de nuevo importancia con el Tratado de Versalles y la Conferencia Internacional del Trabajo, de 1921. (36). En la actualidad, la gran mayoría de las legislaciones la establecen para los trabajadores comunes y por extensión, a los servidores públicos.

Respecto del fundamento de la institución del descanso semanal, nos dice el autor Mario de la Cueva "son motivos de carácter fisiológico los que la justifican, pues el cuerpo humano necesita periódicamente de un descanso para reponer la fatiga, razones de orden cultural, ya que una vez a la semana puede el trabajador dedicarse a la cultura, y de carácter familiar, por la posibilidad que proporciona de una convivencia en común". (37)

"III.- Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año".

(36) De la Cueva Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Ed. Porrúa. Pág. 620.

(37) Obra citada, pág. 618.

Este principio puede muy bien aplicárseles a los trabajadores de confianza, aún en el caso de altos funcionarios.

El fundamento de este descanso, más amplio es casi el mismo que vimos aplicable al descanso semanal, pues las vacaciones obedecen a la necesidad fisiológica de descansar después de largos períodos de trabajo.

Estas vacaciones se consideran sin contar los días festivos de descanso obligatorio. En nuestro país, tales fechas son: 1o. de enero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 5 de mayo, 16 de septiembre, 12 de octubre, 20 de noviembre y 25 de diciembre.

"IV.- Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuída durante la vigencia de éstos".

El derecho al sueldo es uno de los más elementales. Es la contraprestación por los servicios prestados. Tiene su fundamento en el artículo 5o. Constitucional pues "nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución..."

Además, el artículo 127 de nuestra Carta Magna especifica que: "el Presidente de la República, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los diputados, senadores y demás funcionarios públicos de la Federación, de nombramiento popular, recibirán una compensación por sus servicios, que será determinada por la ley y pagada por el Tesorero Federal. Esta compensación no es renunciable, y la ley que la aumente o disminuya no podrá tener efecto durante el período en que un funcionario ejerce el cargo".

Como se ve, desde los funcionarios que ocupan más altos cargos políticos hasta los más insignificantes servidores del Estado, todos tienen derecho al salario o sueldo.

"V.- A trabajo igual, corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo".

Aun cuando es discutible, encontramos que ciertos principios derivados de que a trabajo igual corresponde salario igual pudieran ser aplicables a los trabajadores de confianza. A igual intensidad, responsabilidad, capacidad, etc. correspondería salario igual, por ejemplo: Los Secretarios de Estado, que teniendo el mismo rango y responsabilidades frente al Presidente de la República y a la Nación, perciben iguales emolumentos.

"VI.- Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes".

Este principio sí es aplicable en nuestra opinión, toda vez que no por el hecho de ser trabajadores de confianza su salario será embargado, o sujeto a retenciones, descuentos o deducciones. Para estos efectos, no creemos que existen diferencias esenciales entre los trabajadores de base y los de confianza.

"VII.- La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes".

El estado organizará escuelas de Administración Pública.

Serfa ésto aplicable, hasta cierto punto, y respecto a - los empleados de confianza cuyo nombramiento no fuere completamente discrecional por parte del Presidente de la República o -- de los Secretarios de Estado.

Serfa muy conveniente organizar escuelas de Administración Pública como sucede actualmente en Francia y otros países. Esta necesidad, sí es patente para los empleados de base, se - acentúa en los funcionarios, pues al tener mayor competencia, - también deben poseer, correlativamente mayor capacidad y conocimientos. Creemos que el hecho de haber egresado de una escuela de Administración Pública serfa una excelente garantía para la buena marcha del Estado. (Hay ciertas escuelas en Hacienda, escuela de vistas aduanales y academia de capacitación, pero se refieren a un número reducido de servidores de Hacienda).

"VIII.- Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón, a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

En la situación actual del Estado, es discutible que pudiera establecerse un escalafón de trabajadores de confianza y - funcionarios, esto no quiere decir, que hasta ciertos niveles - administrativos pudiera operar un escalafón sobre la base de conocimientos, aptitudes y antigüedad.

"IX.- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que marque la ley".

Por accidente o enfermedad se conservará el derecho deltrabajo, por el tiempo que determine la ley (artículo 123-B, fragmento XI).

Creemos que tienen derecho a la estabilidad del cargo -
mientras no den motivo a su remoción. Tales motivos varían:

En principio, podríamos afirmar que el Presidente de la -
República durante el término de su mandato constitucional, no - -
puede ser removido, salvo en los supuestos que cometiera alguno -
de los delitos previstos en los artículos 103 y 109 Constitucio--- -
nales; situación que en nuestra opinión es casi imposible, ya - -
que dentro de nuestra orden constitucional no sería lógico que - -
el Presidente realizara tales actos.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Na--
ción representan uno de los casos más sólidos de estabilidad en -
el puesto dentro de nuestra estructura político-jurídica, pues sólo -
pueden ser removidos por mala conducta (destitución) , por come--
ter delitos comunes (suspensión) y delitos oficiales (privación -
del cargo).

Los diputados y senadores al Congreso de la Unión, tam--
poco pueden ser destituidos de su cargo, salvo los casos de los -
artículos 108 y 109 Constitucionales.

A partir de estos niveles, existe una serie de categorías
de funcionarios públicos que es discutible si tienen o no estabi--
lidad en el cargo, pues tenemos por ejemplo aquellos funcionarios
cuyo nombramiento y remoción son discrecionales por parte del -
Presidente de la República como son los Secretarios de Estado, - -
Jefes de Departamento, Procurador de Justicia de la República -
y el del Distrito Federal y Territorios Federales. (Artículo 89, -
Fracciones II, III y IV Constitucional). Existen también -
funcionarios cuyo nombramiento está previsto en las leyes en - -
forma discrecional por parte del Poder Ejecutivo como son los - -
directores de los organismos descentralizados; creemos también -

que los cargos de Sub-Secretarios de Estado y Oficiales Mayores de la Secretaría, Secretarios Generales y Oficiales Mayores de los Departamentos de Estado son nombramientos que corresponde al Presidente de la República, así como su remoción, y supone -
mos que aparte de la facultad que tiene el Presidente para remo-
verlos libremente, pudiera pensarse que estos cargos temporal-
mente deben desempeñarse por el tiempo que dura el período de -
gobierno del Presidente que hizo la designación, por lo que, -
desde este punto de vista, estos cargos durarían seis años.

Ahora bien, existe un sinnúmero de categorías de fun-
cionarios y empleados de confianza cuyos derechos a la estabili-
dad en el cargo no han sido determinados con claridad, pues si--
guiendo la costumbre, muchos de ellos son removidos cada seis -
años al término del período de gobierno, o bien, se les niega to-
do derecho a la estabilidad, fundándose en que el cargo de con-
fianza es precario y que la pérdida de ésta, a juicio unilateral -
del superior jerárquico implica la facultad de remoción del infe--
rior.

Esto puede traer serias consecuencias para la admi-
nistración pública pues los funcionarios y empleados de confian-
za que han demostrado capacidad, conocimiento y aptitudes para
el desempeño de un puesto a través de mucho tiempo, significa -
para la administración pública, no sólo un acervo en cuanto a los
conocimientos, capacidad y especialización de esas personas, -
sino también, una inversión por cuanto a los gastos que significa
para la administración pública el entrenamiento y preparación de
personal idóneo a nivel de funcionarios.

Es también de considerar en este punto, el que los -
funcionarios y trabajadores de confianza están excluidos de la -
aplicación de la Ley Reglamentaria del Artículo 123-B Constitu-
cional.

y no tienen más procedimientos para hacer valer sus derechos - en el caso de destitución injusta, que el juicio de amparo, que - por otra parte nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación - ha reconocido que éste es procedente en los casos de baja de un trabajador de confianza al servicio del Estado (Amparos de revisión 843/66, 2170/66 Roberto Uribe Aguilar, 7 de septiembre de 1966, unanimidad de cinco votos.

Y ha determinado que si bien los trabajadores de confianza no son sujetos de la relación laboral que regula la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la autoridad no puede dejar de observar, respecto de ellos, el régimen de garantías individuales que la Constitución consagra, entre los que - se encuentra la de fundar y motivar los actos que les causen - - perjuicios, y entendemos que en este caso la autoridad deberá - fundar siempre las causas por las que estime que le perdió la - confianza a un trabajador del Estado.

El propio alto tribunal ha elevado ese criterio a la - categoría de jurisprudencia definida, según puede verse en la tesis jurisprudencial No. 2 correspondiente a la segunda sala - (administrativa) que aparece publicada en el informe de labores - de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1967, y que a - continuación transcribimos:

AMPARO PROCEDENTE BAJA DE UN TRABAJADOR DE - CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO.- De acuerdo con la Ley - Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 8o. los empleados de confianza quedan excluidos del régimen de esta Ley, por lo que en caso de expedírseles una orden de - baja definitiva, no deben acudir previamente al Tribunal de Arbitraje, si no que pueden recurrir directamente al amparo.

Amparo en revisión 8698/66.- Armando Pérez Figueroa
25 de febrero de 1966.- Unanimidad de 5 votos.

Amparo en revisión 843/66.- Nicolás Castro Zepeda.
20 de julio de 1966.- Unanimidad de 5 votos.

Amparo en revisión 2170/66.- Roberto Uribe Aguilar. -
7 de septiembre de 1966.- Unanimidad de 5 votos.

Amparo en revisión 6049/65.- José Antonio Jiménez y
Rodríguez.- 2 de marzo de 1967.-Unanimidad de 5
votos.

Amparo de revisión 5918/66.- Rubén Suárez Astudillo
y otros.- 21 de marzo de 1967.-Unanimidad de 5 vo-
tos.

Creemos que el criterio de la Corte es justo y sus ra-
zonamientos son del todo acertados.

"X.- Respecto del derecho de sindicalización, los -
funcionarios y empleados de confianza dada la naturaleza de su -
relación y su responsabilidad, excluyen la posibilidad de que lle-
garan a formar parte de sindicatos.

"XI.- Seguridad Social.- Al funcionario público, afortu-
nadamente no se le excluye del régimen de seguridad social apli-
cable a la burocracia. Los militares, marinos, miembros de los -
cuerpos de seguridad pública, así como los miembros del servi- -
cio exterior se rigen por sus propias leyes.

El fundamento constitucional del derecho a la seguridad
social para los empleados de confianza está contenido expresa-
mente en el artículo 123 apartado B, fracción XIV de nuestra - -