



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

LOS TRABAJADORES AL SERVICIO  
DEL ESTADO

T E S I S

Que para Obtener el Título de

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

Mario Vargas Cruz

M-0030155

MEXICO,

1981.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis 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.

A MIS PADRES:

Víctor Vargas Barrera, y

Ma. Concepción Cruz de Vargas.

Quienes al darme existencia, cariño, consejos de honradez y superación, han forjado de mí, todo lo que soy.

A ellos les dedico con mi más profundo respeto y agradecimiento la presente tesis.

A MIS HERMANOS:

María,  
Ismael,  
Julián,  
Cosme,  
Fidel y  
Gregorio.

Quienes con su apoyo moral y económico,  
me han ayudado a vencer barreras y  
obstáculos, no dejándome decaer en  
ningún momento de mi vida.

A todos ellos, gracias.

A mis tíos y primos y demás  
familiares que siempre me -  
han brindado su ayuda desin-  
teresadamente. Gracias.

A MI NOVIA:

Matilde Macías Tovar,

Que en todo momento no sólo me ha brindado  
su apoyo y comprensión, sino también su  
amor.

Gracias, Mati.

A MI DIRECTOR DE TESIS,

Sr. Lic. José Elías Najjar.

Agradezco su valiosa colaboración, quien al poner a mi alcance sus vastos conocimientos, hizo posible la realización de este trabajo.

## I N D I C E

	Pág.
PROLOGO -----	1
CAPITULO I.- ANTECEDENTES DE LA BUROCRACIA -----	3
1. La burocracia en el derecho romano -----	4
2. La burocracia en la época Precolonial.(México)-	8
3. La burocracia en la época de la colonia -----	11
4. La burocracia en la etapa revolucionaria -----	16
CAPITULO II. CONCEPTO DE BUROCRACIA. CONCEPTO DE EMPLEADO -----	20
1. Concepto de burocracia -----	21
2. Características -----	23
a. Sociológicas -----	
b. Jurídicas -----	
3. Clasificación de la burocracia -----	31
4. Fundamento constitucional -----	40
5. Concepto de empleado o trabajador al servicio del estado -----	44
6. Clasificación de los trabajadores al Servicio del estado -----	47
CAPITULO III. DERECHO SOCIALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO -----	54
1. Derecho de escalafón -----	56
2. Derecho de estabilidad en el puesto -----	63
3. Derecho al salario, vacaciones -----	68
4. Análisis comparativo de los derechos consigna- dos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre el apartado "A" y el - apartado "B" -----	73

M-0030155

	Pág.
CAPITULO IV.- DERECHO COMPARADO -----	81
PARTE I.- LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO EN LOS ESTADOS UNIDOS -----	82
1. Ley Wagner 5/VII/35. Ley Nacional de Relaciones de Trabajo; Conceptos: -----	82
a. Concepto de empleado -----	82
b. Concepto de empleador -----	83
c. Concepto de representa -----	83
d. Concepto de organización laborarla -----	83
e. Derechos de los empleados -----	83
f. Conflicto laboral -----	83
2. Ley de relaciones obrero-patronales; Ley Taft- Hartley. 23/VI/1947. -----	84
a. Concepto de empleado profesional -----	84
3. Ley Landrum Griffin. 14/IX/59. Ley de Informes y Declaraciones obrero-patronales -----	85
4. Huelga de empleados del gobierno -----	
5. La relación jurídica entre el estado (U.S.A.) y los trabajadores -----	89
6. Contratos escritos -----	90
7. El derecho de asociación -----	93
PARTE II.- LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO EN ARGENTINA -----	95
1. Naturaleza de la relación jurídica entre el empleado y el estado -----	95
a. Teorías de derecho público -----	95
b. Teorías de derecho privado -----	96
c. Teorías contractuales -----	97
2. Derecho de ascenso o escalafón -----	98
3. Derecho de asociación -----	99
4. Derecho de huelga de los empleados públicos -----	100
5. Extinción de la relación jurídica entre el estado y el empleado público -----	101
a. Por actos del estado -----	101
b. Por actos del empleado -----	
c. Por muerte del empleado -----	

CAPITULO V.- RELACIONES DE TRABAJO BUROCRATICO (MEXICO) -----	103
1. Naturaleza de los empleados públicos -----	104
2. Clases de contratos a que están sujetos los trabajadores del estado -----	114
a. Los trabajadores de base. (Nombramiento) -----	116
b. Las partidas del presupuesto. (Honorarios, salarios, compensación de servicios) -----	116
c. En forma interina y provisional -----	118
3. Conflicto entre el estado y sus servidores -----	119
4. El derecho procesal de los conflictos en el trabajo burocrático -----	126
 CAPITULO VI.= LOS SINDICATOS EN EL DERECHO BUROCRATICO -----	133
1. El derecho de asociación -----	135
 CAPITULO VII. DERECHO DE HUELGA DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS -----	144
1. El mito de la huelga burocrática -----	149
2. Los requisitos para declarar la huelga -----	152
3. Calificación de la huelga -----	154
 CONCLUSIONES -----	157
 BIBLIOGRAFIA -----	161

## P R O L O G O

La motivación para realizar el presente estudio es debido a la importancia tan relevante que tiene el trabajador al Servicio del Estado, en el estado moderno, en donde no es posible concebir cualquier forma de gobierno sino se cuenta - con un aparato burócrático.

En nuestro país, el término burócrata en sentido peyorativo se utiliza para señalar a aquella persona que ejecuta actos de administración pública, no con la celeridad que - el trámite requiere, lo que aprovechamos para criticar al burócrata. En nuestro estudio preferimos utilizar el término - "trabajadores al servicio del estado", ya que es el más apropiado y sobre todo es el que usa nuestro sistema legislativo.

Como es de observarse, en México, hasta la fecha, - los estudiosos del derecho, le han dedicado pocas páginas al presente tema, no obstante la importancia del tema y en los - cursos de derecho del trabajo, dado el poco tiempo que se --- tiene, hace que se estudie superficialmente.

Nos hemos apoyado en los antecedentes históricos pa - ra tener una observancia general del tema, y sobre todo, para tener un marco de referencia.

A partir de que surge la relación jurídica entre el Estado y sus trabajadores, nacen los derechos y las obligacio - nes de las partes. El trabajador al servicio del estado, - - constituye un factor en la producción de la riqueza social a la que aporta su esfuerzo intelectual y material, por lo que recibe una remuneración que lo coloca dentro de la categoría social de los que sólo tienen como patrimonio su capacidad de trabajo.

Los derechos necesarios para la conservación y desa - rrollo de la personalidad física, económica y moral de todo - hombre asalariado, son los que se refieren al salario que re -

cibe por el esfuerzo material o intelectual que desarrolla, a la estabilidad en su trabajo, al escalafón, vacaciones y aguinaldo.

Sin duda, los derechos individuales que fundamentalmente interesan a los trabajadores al servicio del estado son idénticos en la forma y el contenido a los que aseguran a la clase obrera en general, y no hay ni debe haber obstáculo para reconocérselos y garantizárceles, sobre todo si se trata de: el derecho de asociación, el derecho de asociación sindical y el derecho de huelga.

La sindicalización y la huelga son dos viejos ideales que se han hecho realidad y que la clase trabajadora esgrime como armas en contra del capitalismo para nivelar los factores de producción.

## Capítulo Primero

### ANTECEDENTES DE LA BUROCRACIA

- 1.- La burocracia en el Derecho Romano.
- 2.- La burocracia en la época precolonial.
- 3.- La burocracia en la época de la Colonia.
- 4.- La burocracia en la etapa de la Revolución Mexicana.

## Capítulo Primero

### ANTECEDENTES DE LA BUROCRACIA

#### 1.- LA BUROCRACIA EN EL DERECHO ROMANO.

Con exclusividad o predominio religioso en un comienzo, los empleos públicos lógicamente eran llevados a cabo por los pontífices y sacerdotes.

Roma conoce muy pronto una serie de instituciones y cargos públicos que van multiplicándose durante la República, como una consecuencia del ascenso político y social de los plebeyos, que anhelaban desempeñar tareas no manuales.

En la monarquía se puede observar que existían empleados del Rey (sinónimo de estado), que era el que ejercía vasto poder, poco podía hacer sin una red de subordinados.

De esta manera, en la monarquía se establecen instituciones públicas. Primeramente aunque el cargo del Rey era vitalicio, éste debía ser nombrado por los comicios, más tarde cada uno elegía con cierta libertad a un sucesor, y se subraya la frase anterior "cierta libertad", porque siempre se necesitaba la aprobación del Senado.

La estructura política del estado romano, se componía entonces de un rey, un Senado y los comicios por curias. Estos últimos, además de reunirse para elegir al rey, tenían otras funciones como: otorgar el Imperium, o sea el poder discrecional, a los magistrados superiores, mediante una ley curiata de Imperio; también se ocupaban de asuntos administrativos, y los comicios por centurias se ocupaban de la elaboración de leyes y en las elecciones de funcionarios públicos.

Para la expedición de una ley, se necesitaban tres factores: rey, senado y comicios; el rey proponía, los comicios aprobaban y el senado ratificaba. En cuanto al contenido

de las leyes se ocupaban de asuntos militares o de política exterior.

En esta etapa hay que mencionar el aspecto religioso, ya que en ese tiempo, los romanos eran supersticiosos y de eso se aprovechaban los sacerdotes para influir en la política y en una tarea especial que consistía en la elaboración de fórmulas procesales y en dar consultas a los litigantes.

De esta forma, podemos observar que dentro de este estado monárquico se encuentra una estructura basada en cuatro factores que eran rey, comicios, senados y sacerdotes, y éstos tres últimos se puede decir que tenían el carácter de servidores públicos, y es de afirmarse que eran los más importantes, porque de estas funciones se pueden derivar otras como los escribanos (que se encargaban de escribir y hacer constar las resoluciones o leyes que emitían), y aún otras funciones como los jueces y magistrados.

En la república es la etapa donde mejor se puede cimentar o establecer el origen de los servidores públicos, debido a la nueva forma de gobierno que era democrática. El rey es sustituido por el pontífex máximus en su función de designar a los senadores por el censor, y en lo demás, por dos cónsules. Estos servidores públicos (cónsules), tenían facultad de dirigir la administración de justicia), el Ius Agendieum - Populo (derecho de hacer proposiciones a los comicios) y el Ius Agendi Cum Senatu (derecho a pedir la opinión del senado) y en general amplias facultades financieras.

En la república el Senado florece y es lo más importante debido al sistema senatorial, que consistía en dar vigor y expresión a una oligarquía (gobierno de un grupo de personas) fundada en personas que ya habían ocupado cargos públicos. Al desaparecer la división entre patricios y plebeyos, éstos últimos, algunos ascienden a la categoría de senadores de rango inferior, con derecho a votar, de esta manera se ve incrementada la ocupación de servidores públicos o personas que trabajaban para el gobierno. También surgen los censores y éstos se encargaban de nombrar a los nuevos senadores que eran escogidos entre los ex-funcionarios públicos, de ma-

nera que el senado llegó a ser un comité integrado por personas de vasta experiencia en la administración pública.

La desmembración del consulado originado por ausencia de los senadores, obligó a éstos a delegar facultades en una nueva creación de funcionarios públicos (o trabajadores del estado), entre las nuevas funciones se encuentran las siguientes:

La Cuestura.- Los cuestores intervenían en la justicia penal e imponían multas, después comienzan a administrar parte de las finanzas públicas.

La Censura.- (la más importante). Los censores debían organizar censos de población y sobre todo un censo de finalidad fiscal, determinaba quien entraba a formar parte del senado, y por último daban la concesión de obras públicas.

La Pretura.- Los pretores se encargaban de administrar justicia civil. Así aparecen una serie de pretores como el pretor urbanum (para pleitos entre romanos), el pretor peregrinos (para pleitos en que una de las partes era extranjero o ambas partes).

Los ediles.- Eran los magistrados responsables del orden en las calles y los mercados.

Lo más sobresaliente de esta etapa se debe a que la administración romana se ocupaba de los impuestos, de los caminos, de las comunicaciones y de la justicia, aunque la palabra magistrado la usaba como sinónimo de funcionario, ya que el primero es el que se dedica a dirimir controversias de orden jurídico, y los últimos se dedican a ocupar cargos como tribunos militares, funcionarios que regulen la entrada y salida de personas en los caminos así como las materias primas que entraban o salían, los funcionarios se encargaban de coleccionar los impuestos, etc.

Por último aparece en Roma un administrador de justicia en el exterior que se llamaba preconsul o prepretor que aparte de administrar justicia, defendía los intereses de la

metrópoli.

La última etapa del derecho romano, para tratar de explicar o definir el origen de los trabajadores al servicio del estado, deriva y claro con muchas modificaciones, de las dos etapas anteriores, tomando más a la república como base de una organización política y administrativa del imperio.

Es así como encontramos a Augusto, hijo adoptivo de Julio César, y da la impresión de que está restaurando la antigua Roma republicana y sobre todo senatorial. Reúne en su persona varias funciones republicanas; es senador, cónsul, -- más tarde tribuno, pontifex maximus, director de la moneda, y también dirige la política internacional; de aquí se desprende que todas estas funciones ya existían en la república. En el curso de los primeros siglos del imperio, también el senado se eclipsa ante la diversidad de funciones que adopta el emperador. La última vez que éste se digna pedir la colaboraciones del senado en la expedición de normas jurídicas es bajo el emperador Septimio Severo.

Lo más importante de esta etapa es que se atribuye a dos o tres emperadores (Claudio, Adriano y Septimio Severo) la estabilización jerárquica al régimen de los funcionarios.

La burocracia imperial, con funcionarios bien pagados que ya no cambian cada año, si no lo decide el emperador, surge al lado de la antigua magistratura, y los viejos organismos quedan reducidos a los límites municipales de Roma.

(1) Para finalizar en la segunda fase del imperio -- o sea la autocracia, vivir en esta época para poder disfrutar de una vida llevadera, había que ser alto militar o burócrata importante.

En la antigua Roma (monarquía, república, imperio), se puede observar que los empleados al servicio del Estado ya existían desde un principio y a través de cada forma de gobierno se i-

1) G. Floris. Margadant. Derecho Romano Autocracia. Pág. 39.

ban creando nuevas funciones, aunque en las tres formas de gobierno, funcionario y magistrado, se usarán en igualdad de términos o conceptos para llamar o nombrar a cualquier persona que tuviera un cargo dentro del gobierno, aún cuando la función de cada uno de ellos fuera diferente.

Por su magnitud especial, prácticamente todo el mundo habitado y civilizado, en el imperio, alcanzó una amplitud colosal, la burocracia romana, a la que se le atribuye esta calificación no sólo en el sentido recto de la administración pública y en el peyorativo de la frondosidad de agentes, sino también por el valor etimológico o de autoridad que lleva consigo el sufijo "cracia". Tal burocracia no era el poder mismo, pero el poder imperial del soberano no hacía nada sin sus funcionarios a quien delegaba facultades gubernamentales.

## 2.- LA BUROCRACIA EN LA EPOCA PRECOLONIAL.

En la época precolonial, a diferencia del carácter absoluto del derecho romano, las nociones de la persona, la autoridad y la jerarquía del individuo, dependían de los intereses permanentes, soberanos y absolutos, de la sociedad y no de las clasificaciones y disciplinas abstractas, individualistas y absolutas.

La aplicación de los conceptos administrador y ejecutor, era distinto a la que se le da en la actualidad, especialmente en los sistemas occidentales.

El administrador (funcionario) o el poder administrativo, reunía aquellas facultades del gobierno que permitía el control económico, los tributos y el tesoro.

Por otra parte, el concepto de ejecutor se aplicaba a lo que es ahora el poder ejecutivo, no sólo tenía la facultad de actualizar el derecho, sino de dictar disposiciones o normas de conducta y de política. De esta manera el ejecutor hacía también las veces de legislador.

(1) El concepto Tecuthli o dignatario, en general, - designa a la clase gobernante. El mismo emperador es un Tecuthli, y en la literatura de los conquistadores se le designa como cacique.

Este funcionario, era ante todo un representante -- del pueblo ante las autoridades superiores, debía hablar por la gente que tenía a su cargo, defenderla de los altos impuestos, de la usurpación de sus tierras y dirimía las conflictos de tipo judicial. Era el responsable de una buena administración, de un buen orden, y cuidaba de aquellos ingresos destinados al tributo, mismo que entregaba al calpixque, alto órgano de la administración imperial.

Un funcionario importante también lo era el Calpullec, que estaba rodeado de un consejo de ancianos, el cual - tenía funciones parecidas a las del Tecuthli y principalmente la del registro de propiedades colectivas que pertenecían al Calpulli. Este dignatario tenía las funciones parecidas a lo que hoy llamamos Director del Registro Público de la Propiedad y del Comercio. El Calpullec recibía órdenes del Hueycalpixqui, este funcionario se encontraba en lo alto de la jerarquía burocrática de los calpullec.

Para regular el movimiento ascendente o descendente de todas y cada una de las jerarquías de las organizaciones - políticas, ligadas entre sí, existió una asamblea que determinaba y circunscribía las impulsos individuales. Es decir, que todo estaba admirablemente dispuesto para lograr el desarrollo del estado dentro del respeto a la tradición y al derecho.

El concepto de dignatario es diferente al del funcionario, pues mientras el primero representaba una posición<sup>®</sup> honorífica o título eminente, inherente, o no, a un cargo público de importancia, el segundo presuponía siempre el ejercicio de un cargo público.

---

(1) Antonio García Valente. Las relaciones Humanas en la Administración Pública, México. Pág. 31.

Además de los cargos supremos del Tlahotocan (donde se gobierna), que eran los doce señores gobernantes a Tecuh--tlatoque y los dos gobernantes o Huytlahotoani el administrador supremo o cihuacohuatl y el supremo ejecutor o Tlahtoani, había veintiún dignidades ordinarias y dos extraordinarias. - En esta serie de cargos no se podía establecer un escalafón - simplista porque el ascenso en espiral dependía de las cualidades y méritos personales.

Los señores antes mencionados presidían las asam---bleas de gobierno en las que regían los tres principios que - ponían en relación armónica los poderes del estado entre sí.

1. El principio organizador ascendente, o sea, la - preparación de la decisión que partía del pueblo en la organi- zación espiral, de las autoridades hacia el gobierno soberano.

2. La autoridad suprema del Tlahotocan, se discutía por la eliminación de problemas y sin votación el caso presen- tado por el administrador y después el Tlahotoani formulaba - la decisión.

3. Cumplimiento ejecución. Mediante el poder ejecu- tivo del Tlahotani obraba descendiendo desde la cima hasta el pueblo.(1) Soustelle.- Hace una distinción de los funciona- rios de la época de Moctezuma II y consagra tres categorías:

a. La primera de gobernadores.- Tlacochtecuhti, cu- yas atribuciones eran principalmente de índole civil y admi-- nistrativo.

b. El segundo grupo engloba a los encargados de la administración, designados por el término genérico de calpix- que, (tenían educación superior), desarrollaba actividades ad- ministrativas y tenía por ayudantes a oficiales escribanos -- que organizaban el tributo. Los descargaban en sus funciones,

---

(1) Soustelle Jacques.- La vida cotidiana de los aztecas. F.C. E. México, 1956. Pág. 60.

órganos auxiliares o delegados locales en las aldeas o ciudades más importantes de la provincia donde ejercían.

c. La tercera categoría comprende a los jueces que eran escogidos entre personas experimentadas, o bien integrantes del pueblo.

El soberano tenía siempre especial cuidado en escoger a los funcionarios judiciales.

En las escuelas (calmecac), los estudiantes recibían una educación con tendencias administrativas, donde se aprendía la ciencia de gobernar (tlahtecamecayemachtiliztli) y algunas otras ciencias y artes, pero lo importante es que ya desde la etapa escolar los iban adiestrando para llegar a ser buenos funcionarios, para lograr un buen gobierno. Por otra parte, ya en su vida de funcionarios públicos, el Emperador otorgaba recompensas en el undécimo mes del año, por haber desempeñado bien sus funciones, por observar buena conducta y sobre todo porque no aceptaban dádivas.

### 3. - LA BUROCRACIA EN LA EPOCA DE LA COLONIA.

Hablar de burocracia en América durante la época de la colonia, es hablar de la burocracia española, ya que la forma de gobierno era la misma que en España, debido a la delegación de funciones que traía consigo el Virrey de parte del Rey de España.

Por lo tanto, los funcionarios públicos más importantes eran nombrados en España, y algunos otros los nombraba el Virrey aquí. Los burgueses letrados-españoles-consejeros-togados, compartían de manera preponderante con los nobles de capa y espada, las altas tareas de la administración y del gobierno. Así el gobierno monárquico, con base firme en una organización burocrática, se había consolidado institucional.

Es evidente que las prácticas administrativas de la burocracia española tuvieron que sucederse en la organización

administrativa colonial y aún con mayor complejidad, pues el conflicto entre los intereses privados de los conquistadores y los fines políticos de la metrópoli hubieron de surgir a medida que el estado español quiso arraigar más su presencia en los territorios conquistados.

La tecnificación de la burocracia tuvo que ceder a la lealtad de los funcionarios para la corona, y fue este índice de confianza, más que el de capacidad, el que se toma en cuenta para el proceso de seleccionar a los funcionarios del gobierno.

Los monarcas españoles, apoyados en la actividad de una burocracia leal, lograron una solidez de su organización política durante el periodo de 300 años.

La organización de la administración pública en México durante el periodo que comentamos, se realizó paulatinamente en relación con las necesidades impuestas por el fenómeno de la conquista y debido a la política sustentada por el poder real de España en sus colonias.

Los principales órganos del gobierno fueron: los reyes, el consejo real de indias, la audiencia real, el virrey, los gobernadores y adelantados, los intendentes, los corregidores, y los ayuntamientos. El virrey compartía su autoridad con el organismo de carácter judicial y administrativo denominado audiencia. También debería de poseer determinados atributos de habilidad política para sortear no sólo los problemas de su investidura, sino los originados en el constante debilitamiento de su principio autoritario al omitir su conducto en determinados actos que debían responder a su dignidad jerárquica, pues algunos de los altos funcionarios, como los del tesorero, los jefes militares, los gobernadores y otros de menor jerarquía, eran designados directamente desde España y tenían comunicación directa con el gobierno, siendo tan responsables en España como ante el propio virreinato. Al no poder delegar parte de sus funciones a los funcionarios se vio preso en la centralización de sus actividades. Se encontraba materialmente absorto en las rutinas y minucias burocráticas

que restringían, en forma palpable, su planeación y dirección administrativa. Al lado de este personaje se encontraba un secretariado y contaba con un consultor legal o asesor. Desde luego tenía que recurrir a otras instituciones o propiamente a otros funcionarios para cumplir con las necesidades públicas imperantes.

Como representante unipersonal del Rey, casi toda la actividad y responsabilidad de gobierno se concentraba en sus manos, hasta los pormenores, como los de proveer, personalmente, en materia de litigios de trabajo.

Los métodos de decisión y control de personal pudieron mantenerse durante algún tiempo, pero se debe recordar que los descendientes de la burocracia peninsular, es decir, los criollos, aspiraban a las posiciones públicas con las cuales no eran favorecidos; esta aspiración había de contribuir posteriormente al movimiento de independencia.

A diferencia del movimiento escalafonario indígena -por ascenso de méritos personales-, en el sistema español no se adoptó este sistema, sino que se fomentó la pulverización del principio de autoridad para evitar el logro de prestigio personal, esta organización respondió a un prurito reglamentarista, estas causas hubieron de quebrantar la función creadora de muchos servidores públicos, sobre todo en un sistema en donde las actividades administrativas legislativas y jurisdiccionales no respondían a un verdadero deslinde.

Existía un sinnúmero de poses que compraban cargos públicos, por lo que se fomentó la corrupción en detrimento de las actividades de gobierno.

(1) Un ejemplo nos puede ilustrar, antes del siglo XVIII, al dar un arrendamiento la recaudación de determinados impuestos, práctica que produjo en el ánimo de los causantes la convicción de que la recaudación fiscal iba a parar a los bolsillos del arrendatario recaudador.

(1) Antonio García Valente. *Obra Cit.* Ed. Porrúa. Pág. 52.

Si es verdad que la política española de otorgar -- los más elevados puestos a los peninsulares y de tomar todas las decisiones políticas de importancia desde España, privó a los mexicanos-criollos, mestizos, indios-, de cualquier oportunidad para desarrollar el sentido de la responsabilidad política.

Los trabajadores al servicio del estado en el México independiente. (1) Gordon Schaeffer.- Al hacer una justa valoración de la herencia administrativa del México colonial dice que: "En cuanto al gobierno en general, el régimen colonial dejó un legado de indiferencia hacia la responsabilidad pública. El arriendo de la recaudación fiscal y la venta de los cargos públicos, generalmente condujeron a una psicología de explotación. Los puestos públicos llegaron a considerarse como medios de enriquecimiento personal. El sistema fue pernicioso y negativo durante el periodo colonial, cuando las autoridades reales usaban toda clase de formas de vigilancia -- que no se regularizaron por completo bajo la administración gubernamental directa para controlar la deshonestidad".

Es evidente que la influencia de las prácticas negativas de la administración colonial fue un factor sumado a la desorientación reinante en la estructura económica de México, que sufrió una profunda crisis como resultado de la continua lucha por la liberación. Lógicamente, la administración pública pasaba por fases apremiantes de verdaderas crisis presupuestales, motivando con ello que los primeros años del México independiente estuviera regulada a base de empréstitos, -- dando con ello una falta de estabilidad económica a los regímenes administrativos y a la marcha del país. Posteriormente las constituciones consagraron una unión entre Estado e Iglesia, dándole a ésta última aspectos de funcionarios públicos, al recaudar impuestos fiscales. Por lo que la iglesia actuaba a veces arbitrariamente. La inestabilidad de las relaciones hubo de sucumbir a mediados del siglo, al apartar Juárez, a la iglesia de la política y los negocios administrativos del

---

(1) Gordon Schaeffer W. K. Obra citada.- Pág. 224.

Estado.

Un cambio trascendental que sufrió la organización administrativa del gobierno independiente, fue la centralización del poder en la persona del jefe del ejecutivo, al depender completamente de su autoridad las secretarías y organismos públicos.

En un marco político, económico y social, como el que se ha descrito, es de esperarse que las actividades de la administración gubernamental no fueran satisfactorias; más bien estaba imposibilitada para cumplir con sus fines. Si a ello agregamos que los regimientos militares influían en forma notable en la organización administrativa, había que esperar solamente que del elemento humano de la administración, o sea propiamente los funcionarios, una actitud personalista dispuesta al recibo de prebendas políticas. Cabe citar que entre tanta ingerencia militar en el gobierno, el general Santa Ana dictó un decreto el 22 de abril de 1853, creando las bases para la administración de la República, consagrando las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Relaciones Interiores, de Justicia, de Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, de Guerra de Marina y de Hacienda, etc.

En esta época se afirma que los puestos públicos fueron refugio de la clase media baja que no tenía otra fuente de ingresos en ese tiempo, falto de oportunidades económicas, ni económicas, ni conocimientos de comercio, oficios o profesiones.

Posteriormente con el triunfo de la reforma, se eliminan muchos problemas que detenían el desarrollo, y el buen manejo por parte de los funcionarios de la función administrativa. Desaparece el centralismo como tendencia política. A la muerte de Juárez, se generó nuevamente la anarquía de la hacienda pública, y durante el periodo comprendido de 1876 a 1884 se suceden 8 secretarios de estado en el Ministerio de Hacienda. Con la llegada de un nuevo caudillo militar -Porfirio Díaz-, se establece el orden social, y en un clima de tranquilidad pública, fue posible mejorar la estructura económica del país.

Es de observarse que en clima de intranquilidad que reinaba en nuestro país, los funcionarios públicos estaban a la orden de aquel personaje que se erigiera como mandatario.- Por lo que es hasta la época de la Reforma, en donde se encuentran funcionarios más honestos -con ideas liberalistas-, que trataban de ayudar a formar un mejor gobierno.

#### 4.- LA BUROCRACIA EN LA ETAPA REVOLUCIONARIA.

Antes y después de que estallara la revolución en México en el año de 1910, las causas que originaron este movimiento fueron varias, pero una de ellas fue, que las personas con estudios medios, aspiraban siempre a ocupar cargos públicos -causa que data desde antes del movimiento de independencia-; éstas personas no estaban vinculadas con el gobierno, -de ahí el por qué de su inconformidad. Al estallar el movimiento revolucionario, lógicamente los empleados de gobierno que había estaban a las órdenes del hasta entonces presidente de México, General Porfirio Díaz, por lo que, aparte de estos supuestos trabajadores al servicio del estado, no existía un gobierno bien establecido y por lo tanto no había trabajadores del gobierno o burócratas.

Era evidente que el rompimiento de los cuadros económicos del porfirismo se hizo necesario al clamor de la voz del peón, cuyos ideales estribaron en una mejor distribución de la riqueza y una mayor libertad que los condujera a superar sus denigrantes niveles de vida.

Ante esta situación social, la administración pública, que ignoró las necesidades populares, se enquistó en una inercia burocrática que trabajó aisladamente, haciendo caso omiso de las fuerzas sociales y siguiendo una línea de conducta desintegrada de la población a la que estaba obligada a servir. No quedaron exentos de esa inercia burocrática ni los servidores públicos eficientes y estables. Sobre este particular, se afirma que todo empleado y funcionario protestaba cumplir la constitución, todos los empleados y funcionarios en esa época tenían que violar la constitución y por en-

de sus juramentos para mentaner el despotismo del gobierno de Porfirio Díaz.

Un antecedente que podemos encontrar posterior al movimiento revolucionario, fue a través de la Ley del Pueblo que proponían el General Tiburcio Montiel y el Coronel Santa Fe, ya que en su sección I del artículo 2, establecían medidas de seguridad social para la servidores de la nación, y -- que a la letra dice:

Artículo 2º.- A las personas que hayan servido a la Nación, bajo cualesquiera de los gobiernos que ha tenido, - sea del orden militar, civil, por largo tiempo, agotado en el servicio público la savia de su vida, se le capitalizarán los empleos que obtuvieron, y se les pagarán 2/3 partes en terrenos, y una tercera parte en numerario o en billetes del Banco Agrícola.

En 1930, fue cuando se levantó el clamor público de que era necesaria la existencia de normas legales que garantizaran la estabilidad de los servicios públicos, quienes sólo habían obtenido como precaria protección, en algunos casos, - la buena voluntad de las autoridades y sin que se tomara en cuenta su conducta ni su antigüedad en la administración pública.

La Ley, la doctrina y la jurisprudencia mexicana, - sostuvieron que los trabajadores al servicio del estado no podían gozar de la protección de la legislación del trabajo, si no que estarían regulados por las leyes del Servicio Civil. - En 1931, aparece un reglamento de la Secretaría de Hacienda, - precedente éste de la futura legislación burocrática. Después el 12 de abril de 1934, se publicó "acuerdo sobre organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil", dictado por el entonces Presidente de la República Abelardo Rodríguez. Fue el primer paso serio de reglamentación de los derechos de los trabajadores al Servicio del Estado, aún cuando - su defecto constitucional era manifiesto y su vigencia fue fugaz.

Sancionaba los derechos de percepción de sueldo, --

conservación de cargo, ascenso, vacaciones y días de descanso percepción de indemnizaciones y pensiones.

En 1933, el Partido Nacional Revolucionario formuló un proyecto de Ley del Servicio Civil, sintiéndose obligado - dicho partido hacia los empleados públicos que integraban una parte importante de sus filas, con el objeto de mejorar su situación y definir derechos y obligaciones, a pesar de que era superior a la disposición dictada por Abelardo Rodríguez, únicamente fue un intento porque no mereció la aprobación de la cámara legislativa, pero sirvió como antecedente para la elaboración del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado el 5 de diciembre del mismo año, fecha esta última en que la burocracia considera haber logrado una de sus más - caras conquistas, para asegurar la estabilidad en el empleo - del trabajador al servicio del estado, reconocimiento de antiguedad, existencia de un tribunal para resolver sus controversias con el Estado.

El estatuto antes mencionado fue sustituido por el del 4 de abril de 1941, de igual contenido que el anterior, - pero como fueron objetados de inconstitucionales, el 5 de diciembre de 1960, se adicionó con el apartado "B", artículo -- 123 constitucional. La iniciativa del Presidente López Ma- - teos señalaba:

"Los trabajadores al servicio del estado, por diversas y conocidas circunstancias no había disfrutado de todas - las garantías sociales que el artículo 123 de la constitución general de la República consigna para los demás trabajadores!"

La seguridad social de los trabajadores al servicio del estado, se alcanzó en la Ley del 28 de diciembre de 1959, publicada en el diario oficial el 30 de mismo mes y años, que entró en vigor el 1° de enero de 1960, la cual creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores -- del Estado.

Finalmente el 27 de diciembre de 1963, se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, re

glamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que desenvuelve los deberes y los derechos establecidos en -- nuestra Carta Magna.

## Capítulo Segundo.

### CONCEPTO DE BUROCRACIA. CONCEPTO DE EMPLEADO.

- 1.- Concepto de burocracia.
- 2.- Características:
  - a. Sociológicas.
  - b. Jurídicas.
- 3.- Clasificación de la burocracia.
- 4.- Fundamento constitucional.
- 5.- Concepto de empleado o trabajador al servicio del estado.
- 6.- Clasificación de los trabajadores al servicio del estado:
  - a. Trabajadores de confianza.
  - b. Trabajadores de base.

## Capítulo Segundo

### CONCEPTO DE BUROCRACIA. CONCEPTO DE EMPLEADO.

#### 1.- EL CONCEPTO DE BUROCRACIA.

Tiene su origen en Francia, aunque como ya se planteó anteriormente los burócratas o trabajadores al servicio del estado ya existían desde época romana.

Pero el vocablo burocracia -Bureaucratie-, nació en Francia en 1745 utilizado por Vincent de Gournay, economista fisiócrata.

La etimología de la voz es por demás transparente:- procede del francés "bureau", oficina, y del helenismo cratos, que significa poder. De ahí que la noción más generalizada - equipare burocracia con la abusiva influencia de los funcionarios de la administración pública. Con ánimo hostil, la palabra se emplea por excesivo número de empleados públicos. Más neutramente, se refiere a la clase por ellos constituida.

(1) Blau, define la burocracia como el tipo de organización para la realización de tareas administrativas en - - gran escala, mediante el trabajo sistemáticamente organizado de muchos individuos.

En la administración pública, el término burocracia se emplea y se ha extendido a todo trabajo de oficina, de empleados sedentarios cuyas tareas, desde la mecánica de archivo a las más elevadas de informes o asesoramiento, consisten en escribir o manejar papeles, documentación, expedientes, actuaciones.

---

(1) P.M. Blau. La Burocracia en La Sociedad Moderna. Buenos Aires (Eudeba), 1962, pág. 11.

El concepto de burocracia no sólo debe entenderse como pública --se alude siempre a la administración pública--, sino que también existe burocracia de empresas privadas.

Es bien conocido de todos que los autores que tratan de estudiar la burocracia se refieren en sus obras tanto a la privada como a la pública; pero conceden especial atención a ésta última y sólo esporádicamente aluden a aquélla -- con lo cual introducen lamentablemente confusión en la materia.

La organización y el funcionamiento de la burocracia privada son esencialmente distintos de la gubernamental, difieren de ésta en sus propósitos sin que por ello carezcan de trascendencia las actividades que desarrolla; pero aparte de que se proyectan principalmente en la vida económica de las sociedades humanas, carecen del imperio que se halla en las actuaciones públicas del más humilde de los empleados oficiales.

(1) LA BUROCRACIA.- En conjunto, es una organización compleja de que se sirve el estado para realizar sus fines, entre ellos, el de mantener su propia existencia, la seguridad interna y externa de sus habitantes; promover el bien estar material de éstos y el desarrollo de la cultura, etc. De aquí la complejidad de la organización burocrática estatal que debe responder mediante la diversificación de sus funciones a cada uno de los fines señalados.

A pesar de la complejidad de la burocracia y de la diversificación de sus funciones, se halla unificada por su dependencia de una sola institución: el estado, y por un propósito común: el bien social, y así se distingue fundamentalmente de la burocracia privada que depende de distintas empresas y tiene como finalidad velar principalmente por el mantenimiento y el desarrollo de intereses privados.

La palabra burocracia es una expresión peyorativa -

---

(1) Lucio M. y Núñez. Sociedad de la Burocracia. Pág. 20.

con la cual se indica al grupo de personas que sirven al estado en forma permanente y presupuestal.

## 2.- CARACTERISTICAS: SOCIOLOGICAS Y JURIDICAS.

Es importante estudiar los rasgos distintivos de la burocracia que se relacionan de manera directa e inmediata -- con la sociedad misma de que forma parte. En este sentido, - las características sociológicas de la burocracia son las siguientes:

a. Desde el punto de vista de la estructura social, la burocracia es un grupo, en virtud de que está integrada -- por un número de personas que puede precisarse, estadísticamente, en un momento dado y porque está organizada, en algunos - países únicamente por las normas legales de la administración pública, y en otros, como en México, como unidad de tipo gremial, o sindical, bajo la denominación de trabajadores al servicio del estado.

Aún en aquellos países de cultura occidental en donde no se reconoce a la burocracia como unidad sindical, es evidente que tiene conciencia de grupo y actúa como tal en casos extremos, inclusive haciendo paros y huelgas.

a.b. También desde el punto de vista de la estructura social, la burocracia pertenece a la clase media. La alta burocracia debe considerarse dentro de las capas acomodadas de esa clase. Excepcionalmente, algunos burócratas, en - la América Latina, por ejemplo, en donde los puestos públicos ofrecen coyunturas favorables, hacen rápidamente fortunas fabulosas que les permiten entrar a la clase alta como "nuevos ricos"; pero fuera de estos casos, la burocracia, como dijimos antes, es clase media y tiene las cualidades y los defectos de ella.

a.c. Entre las cualidades, son de mencionarse la - cultura y la sensibilidad artística.

La burocracia es sin duda, el sector más culto de la clase media. Esto se explica por los otros grupos integrantes de la misma: comerciantes, industriales, profesionistas libres, como tienen gran interés en sus propias actividades movidos por el incentivo del lucro (a mayor trabajo más ingresos), generalmente dedican todo su tiempo a hacer dinero y no les queda margen para ampliar sus horizontes espirituales. El medio inmediato de labores en que pasan la mayor parte del día, las preocupaciones de esas labores que subsisten aún después de las horas reglamentarias, son obstáculos muy serios para el desarrollo de la cultura del individuo.

En cambio, la burocracia tiene, desde luego, en sus filas, gran número de profesionistas dotados de cultura universitaria que disponen, en las horas de oficina, por razón de su mismo trabajo y fuera de esas horas, de tiempo suficiente para aumentar sus conocimientos y su cultura.

También cuenta la burocracia con importantes exponentes científicos cuya misión es la de prepararse y hacerse cada vez más aptos en la investigación y en el estudio de la materia o materias a las cuales se dedican.

Científicos y profesionistas son, desde el punto de vista cultural, la élite de la burocracia; pero el grueso de ella, la gran masa de oficinistas no carece de cierta preparación, porque está formada, casi siempre, por gentes que han truncado sus estudios escolares o universitarios y desde la taquígrafa que disimula en su escritorio la novela que lee en los ratos de ocio, hasta el oficial o el jefe de sección, disponen de tiempo suficiente, al terminar sus tareas, para interesarse en cuestiones culturales. Tienen el estado de ánimo y los medios económicos para ello, pues la mayoría de los burocratas cesa, automáticamente, de pensar en el trabajo oficioso en cuanto concluyen las horas reglamentarias del mismo, y generalmente se halla en posibilidad de afrontar los gastos que exigen la compra de libros, de periódicos y revistas, la asistencia a representaciones teatrales, a conciertos, a exposiciones y raras veces faltan en sus hogares el radio y la televisión.

La dedicación cultural del burócrata es, sin embargo, desarticulada, asistemática, porque persigue fines de pura distracción, salvo los casos excepcionales de quienes se preparan en alguna rama de la ciencia, de la técnica o del arte, para salir de la burocracia.

a.d. La burocracia presenta, exageradas, las tareas de la clase media. El burócrata tiene aversión al comercio, a los trabajos materiales de industrias y oficios; está poseído por el temor ante lo incierto, por el deseo de conservar apariencias de honorabilidad y de decencia.

El burócrata solamente concibe la existencia a sueldo fijo, cubierto en día y horas precisos.

Acomoda sus condiciones personales y familiares a los emolumentos que percibe, tendiendo siempre a realizar un ideal de vida muy cercano o parecido al de las clases acomodadas, y sacrifica, en aras de ese ideal, a veces cosas que parecen indispensables.

Así vemos que los empleados públicos, en la casi totalidad de los casos, conservan digna presentación personal, no obstante de que muchos de ellos perciben, especialmente en los países de América Latina, sueldos muy bajos. El funcionario, no solamente procura estar, siempre, correctamente vestido, sino que tiende a rodearse de toda clase de comodidades y hasta de cierto lujo en su morada.

Esto explica por qué en México y en general en América Latina, el burócrata es el mejor cliente de los establecimientos comerciales que venden en abonos y la víctima predilecta de los agiotistas. Su crédito le permite gozar de un presente aceptable, empeñando su porvenir. De aquí su imposibilidad para ahorrar, su imprevisión, su tragedia ante una supervisión temporal de pagos o ante el cese definitivo.

a.e. Es otra de las características sociológicas de la burocracia la falta de interés personal en el trabajo. Excepción hecha de la burocracia científica, técnica o docente, el conjunto de este grupo social se distingue por la fal-

ta de alegría, de entusiasmo en las tareas que desarrolla.

La importancia de este factor psico-social, es evidente; se traduce, la mayoría de las veces, en rutina, lentitud, baja calidad, a veces pésima de los servicios públicos.- Se debe principalmente a:

1° A la colocación casi siempre errónea de las personas en los puestos, es decir, a que no se escoge, mediante pruebas apropiadas, a los que pueden ofrecer mejores aptitudes para la clase de actividad o funciones inherentes a cada cargo o tipo de cargos.

2° A la falta de estímulos. En el comercio y en la industria, el empleado tiene participación en las ventas o en las utilidades o bien se les fijan salarios en relación con la volumen de su producción de tal modo que mientras más produce más gana, en cambio en la burocracia no hay nada de esto y ni siquiera la posibilidad de un ascenso mueve al empleado público a mejorar su actuación, porque en la mayoría de los países de cultura occidental, son factores políticos, influencias personales, lo que decide su suerte burocrática.

a.f. El desprecio absoluto por el tiempo del público es también un rasgo distintivo de la burocracia y se deriva del que acabamos de señalar.

En casi toda tramitación administrativa, se halla un interés privado en constante gestión o en vigilante espera frente a los funcionarios y empleados que tienen a su cuidado esa tramitación. El contraste que ofrecen el burócrata y el particular interesado, es notable; este último justamente impaciente, desea que su asunto se resuelva con rapidez y en términos de justicia; el funcionario y empleado, en cambio, que trabajan a sueldo fijo, que detentan siempre cierta autoridad en cuyo ejercicio se complacen, no tienen prisa, su tiempo está retribuido, no piensan en el tiempo que pierde el público o ven ese detalle con absoluto desdén.

a.g. Otra característica importante consiste en que la burocracia no es propietaria de sus instrumentos de

trabajo, circunstancia que trae consigo notables consecuencias sociales, pues el hombre resulta controlado por sus relaciones sociales respecto de los instrumentos de producción. Así vemos que cada vez existe un mayor número de personas que descubre para trabajar, debe ser empleado, y los instrumentos y equipo resultan disponibles, en forma creciente, sólo en la burocracia, privada y pública. Consecuentemente hay que ser empleado por las burocracias para tener acceso a los instrumentos con objeto de trabajar para vivir.

a.h. La sujeción a reglas precisas es, acaso, uno de los rasgos esenciales de la burocracia. El conjunto de leyes, de reglamentos y de disposiciones que debe de obedecer el empleado público y la estructura burocrática que resulta de los ordenamientos legales, ejerce una constante presión sobre el burócrata para que sea metódico, prudente, disciplinado. Pero esto mismo conduce a la despersonalización de sus relaciones con el público, imprime en él un comportamiento estereotipado que lo lleva insensiblemente a lo que se ha llamado incapacidad entrenada del burócrata, pues si por una parte la actitud indiferente del servidor del estado, su actividad reglamentada lo hace, a veces, en extremo eficiente, lo conduce también hacia la ineficiencia en casos específicos, pues el virtuoso burocrático que nunca olvida una sola regla que dirige la acción, es incapaz, por lo mismo, de ayudar a determinadas personas que requerirían un tratamiento o una consideración especial a menos de cometer con ellas verdaderas injusticias.

Sin embargo, esta estereotipación de la conducta del burócrata en sus labores oficiales que lo lleva a la despersonalización de sus relaciones con el público, tiene, según pensamos, numerosas excepciones. El funcionario, contrariamente a lo que acontece al empleado de inferior categoría, si goza de ciertas facultades que le permiten no aplicar las reglas o aplicarlas en determinado sentido, cuando movido por un sentimiento de equidad, o simplemente por consideraciones lógicas o circunstancias políticas, bajo la presión de influencias o si se trata de un alto burócrata de pocos escrúpulos, ante el incentivo de jugosos ingresos extraordinarios, se ven el caso de personalizar sus relaciones burocráticas y

tratar determinados asuntos en forma especial.

a.i. La inmoralidad de la burocracia que está en contacto con el público o que ejerce actos de aquellos que en alguna forma afectan los intereses particulares, es algo definitivamente indudable. Claro que hay excepciones; pero por numerosas que sean no bastan para invalidar esta característica burocrática, que como todas las aquí señaladas, tiene validez universal.

No es menos evidente la inmoralidad de quienes manejan intereses materiales del estado o que, como altos funcionarios, pueden disponer de ellos cubriendo formas y apariencias que los ponen a salvo de toda responsabilidad.

La inmoralidad de funcionarios y empleados que están en contacto directo con el público o que manejan intereses del estado, es más o menos generalizada o grave, según la moralidad ambiente de cada país, a su vez, depende de la cultura media, de la composición y de las cualidades étnicas de la población, de la mayor o menor participación de los ciudadanos en la vida pública, de la fuerza de los partidos, del peso de la opinión pública, de la libertad y de la independencia, de la prensa y de los órganos de representación popular; de la incorruptibilidad de los tribunales o de los jueces encargados de aplicar leyes de responsabilidad oficiales. Pero siempre ha existido y existe en todos los tiempos y en todas partes.

a.j. Entre las más importantes características de la burocracia, es de mencionarse la naturaleza intelectual -- de su trabajo. El trabajo del burócrata rara vez es puramente manual y por lo tanto requiere el discernimiento, juicio y mínima cultura.

a.k. Es peculiar de la burocracia el carácter improductivo de sus actividades administrativas. El burócrata, generalmente, no agrega nada a la producción económica, y de ahí el cierto desdén con que se le mira por los hombres activos, industriales, comerciantes, obreros, artesanos, que tienen la conciencia de producir alguna riqueza o de contribuir

a su distribución valorándola en alguna forma por medio del trabajo material.

Pero si bien es verdad que el trabajo burocrático no produce nada, no es menos cierto que sólo mediante su acción es posible toda labor social productiva. No se puede imaginar siquiera el trabajo de los industriales, de los comerciantes, obreros, artesanos, etc., sin garantías, sin tribunales, sin servicios públicos.

a.1. La simulación, el cubrir las apariencias en forma ostentosa, es característico de la burocracia. Esta tendencia se nota desde los urócratas más humildes hasta los más encumbrados. Exagerar el valor de la actuación personal es la preocupación de empleados y funcionarios públicos, a veces solamente para satisfacer la vanidad, juego inofensivo, o para asegurar determinada posición o conseguir otra, ambición muy humana; pero en la mayoría de los casos, la simulación en cubre deplorables miserias.

#### CARACTERISTICAS JURIDICAS DE LA BUROCRACIA.

A este respecto, Max Weber<sup>(1)</sup>, señala que la burocracia:

a. Está regida en sus funciones por leyes y reglamentos, que fijan con exactitud sus facultades, sus atribuciones y los medios coactivos para hacerlas cumplir.

b. Se encuentra organizado bajo el principio de la jerarquía funcional, o sea, un sistema firmemente organizado de mando y subordinación.

c. Desarrolla sus actividades haciendo uso de documentación especial que se conserva en expedientes.

d. Gran parte de quienes integran los cuadros burocráticos de la administración pública, realizan trabajos especializados que exigen un previo, a veces largo, aprendizaje profesional.

(1) Max Weber. Economía y Sociedad. IV. F.C.E. Pág. 85-93.

e. El funcionario dedica todo su rendimiento, su atención íntegra, al desempeño de su cargo dentro del tiempo de labores que le es señalado.

f. El desempeño del cargo exige el conocimiento de las normas que lo rigen y de las técnicas que deben aplicarse.

Como resultado de todo esto, considera que todo el cargo es una profesión que coloca al funcionario en condiciones especiales, pues dicho cargo no es considerado "de hecho ni de derecho" como fuente de emolumentos o como sujeto a un contrato libre de trabajo, sino que implica un deber específico de fidelidad a la función que desempeña y esa función no está ligada a persona alguna, sino que se pone al servicio de una finalidad objetiva impersonal.

A esto se debe que la posición personal del funcionario, esté configurada de acuerdo a los siguientes principios:

1. El funcionario moderno disfruta de una estimación social estamental específicamente realizada y protegida por las normas legales de carácter penal, que lo ponen a salvo de las ofensas de que pudiera ser objeto por parte de los particulares.

2. El tipo puro del funcionario burocrático es nombrado por una autoridad superior.

3. En principio, el cargo público es perpetuo, en el sentido no de que se considere al empleado con un derecho personal para ocuparlo, sino porque solamente se le remueve con causa justificada.

4. El funcionario percibe, normalmente, una retribución o remuneración en forma de estipendio fijo, así como un retiro de vejez por medio de una pensión. El salario está más bien en función del rango, de la jerarquía, que del trabajo desem

5. El funcionario está colocado en un escalafón -- que va desde los puestos inferiores, menos importantes, y menos pagados, a los superiores.

Como se advierte desde luego, en los puntos anteriormente citados, se ha resumido esquemáticamente lo que se podría llamar las características jurídicas de la burocracia, porque se derivan de leyes y reglamentos.

### 3.- CLASIFICACION DE LA BUROCRACIA.

Una de las principales fallas que se advierten al estudiar a la burocracia, consiste en que la consideran como una gran unidad a la que atribuyen cualidades y defectos que solamente corresponden a ciertas partes o elementos de que está compuesta. Esto se debe a que no se hace un análisis de la estructura burocrática. La función burocrática no es única, ni siquiera está definida dentro de cierto orden tratando de obtener un resultado concreto, sino que aparece con múltiples direcciones y propósitos inmediatos que, ello no obstante, se orientan hacia la realización de los fines de estado.

La burocracia sometida a un análisis presenta ciertas uniformidades que permiten clasificarla de la siguiente manera:

1. Alta burocracia.
2. Burocracia directiva o de confianza.
3. Burocracia de escalafón.

1.- La alta burocracia está constituida por los funcionarios públicos más importantes: secretarios de estado y otros de diversas denominaciones según los regímenes políticos de gobierno y según los países; pero en general, lo que los distingue del resto de la burocracia es que aún cuando están bajo la autoridad del jefe del estado y sus funciones se hallan especificadas en leyes y reglamentos, tienen amplio -- margen para decisiones personales y son los que señalan al -- resto de la burocracia que está bajo sus órdenes, las orienta

ciones políticas del régimen.

La alta burocracia tiene la mayor parte de las características señaladas anteriormente; pero además se distingue del resto de los empleados públicos:

- a. Por su carácter político.
- b. Por su inestabilidad.

En realidad, estos dos caracteres distintivos de la alta burocracia, se encuentran íntimamente relacionados. En efecto, quienes ocupan los puestos más importantes de la administración pública, tiene que ser de extracción política, puesto que están encargados de poner en práctica las ideas y defender los intereses del partido al que pertenecen o de la clase ó grupo social dominante en un momento dado en cada país. Y porque la alta burocracia es política, su permanencia en el poder está supeditada a la vida y a los azares de la organización o del grupo que detenta el poder o que participa en él.

2.- Burocracia directiva o de confianza.- La forman aquellos empleados que sin ser precisamente altos funcionarios, desempeñan puestos directivos que no están considerados dentro del sistema escalafonario. Estos burócratas pueden ser nombrados o removidos libremente por los más altos jefes de la administración pública, pues son sus inmediatos colaboradores encargados de poner en práctica sus decisiones.

En cierto modo, la burocracia directiva es de extracción política, porque quienes la integran obtienen sus cargos como recompensa por las actividades partidistas que desarrollaron durante campañas electorales, o en el seno del partido triunfante.

La burocracia directiva se caracteriza porque casi siempre posee ciertas cualidades profesionales, o técnicas, o capacidades burocráticas de otra índole; se caracteriza también por la inestabilidad, pues su destino está ligado al de los políticos a quienes sirve.

3.- La burocracia de escalafón.- Es la más numerosa y puede subdividirse en los siguientes tipos:

- a. Burocracia de acción y trámites interiores, sin contacto directo con el público.
- b. Burocracia de acción y trámites exteriores, en relación directa e inmediata con el público.
- c. Burocracia de servicio. Asistencia social.
- d. Burocracia profesional.
- e. Burocracia científica.
- f. Burocracia técnica.
- g. Burocracia militar.
- h. Burocracia femenina.
- i. Burocracia obrera.
- j. Burocracia mixta.
- k. Burocracia adventicia o parasitaria.

a. Burocracia de acción y trámites interiores sin contacto directo con el público.- Dentro de esta denominación consideramos a aquellos empleados que desarrollan sus actividades dentro de las oficinas correspondientes, y que, en caso alguno, tratan los asuntos de su incumbencia directamente con los interesados, sino que se concretan a realizar trámites o trabajos especificados en leyes o reglamentos generales o en reglamentos interiores, o bien, simplemente de acuerdo con -- las órdenes que reciben.

Estos burócratas no tienen interés en los asuntos - que pasan por sus manos, los despachan casi mecánicamente, siguiendo la línea del menor esfuerzo, la mayoría de las veces dentro de un ritmo mediano de trabajo.

Hay empleados que aún no estando en contacto directo con el público, si lo están con alguno o algunos que se encuentran en tales circunstancias o bien con gestores particulares que reciben de unos o de otros ciertas gratificaciones por dar preferencia a determinados asuntos, despacharlos rápidamente y en sentido favorable al peticionario. El ritmo de trabajo de estos burócratas interesados, así, personalmente, - es notablemente intenso y las tramitaciones y resoluciones -- que les están encomendadas son objeto, por parte de ellos, de

muy especial atención.

b. Burocracia de acción y trámites exteriores, en relación directa e inmediata con el público. No es preciso definir a este grupo en el que están comprendidos desde el empleado que despacha en una ventanilla, hasta el funcionario judicial, el inspector, el ejecutor fiscal, etc., que va directamente al domicilio de los particulares a realizar los actos de su ministerio. Cuando el empleado que atiende al público en una ventanilla o tras de un escritorio, no tiene interés personal en el asunto que tramita, su ritmo de trabajo es generalmente lento; pero la constante relación con el público, que forma interminables filas, la variedad del público en el que hay personas exigentes o incomprensivas o incultas que requieren explicaciones prolijas, la monotonía de una labor repetida cotidianamente, sin descanso, tal vez el contraste de la vida libre del público y de la cadena del empleado para quien las rejas de la ventanilla a los muros del despacho aparecen como un símbolo de sujeción, todo esto obrando en su subconciencia, le crean, la mayoría de las veces, un carácter nervioso, autoritario, irritable.

El empleado que actúa fuera de la oficina constituyéndose en autoridad de actos concluyentes, cuando menos en el instante en que los realiza, lleva, generalmente un ritmo acelerado de trabajo porque tiene, en éste, interés personal. Es salvo raras excepciones, esencialmente inmoral, o lo vuelve inmoral el mismo público que trata con él.

Estos empleado pueden clasificarse en dos clases:

I. Los que llevan a cabo determinados actos indicados en las leyes, a petición de gestores.

II. Los que ejecutan esos actos, de oficio.

Entre los primeros y las personas interesadas o afectadas hay un intermediario, el representante de éstas, el que gestiona y que, a menudo, soborna al empleado.

Entre los segundos y el afectado, no hay intermedia

rios; pero en el mismo interesado quien trata, casi siempre, de comprarse la voluntad del servidor público.

En los dos casos señalados, se advierte la acción del público obrando como agente inmoralizador. La corrupción de estos empleados es más o menos generalizada y grave, de acuerdo con las circunstancias especiales de cada país. En la mayoría, el público se ve obligado a sobornar a los inspectores ejecutores, agentes fiscales y de otras clases, como defensa que pudiera llamarse, natural, lógica, frente a una administración defectuosa e injusta en donde abundan los impuestos excesivos, gabelas y multas desorbitadas.

A menudo, como los jefes inmediatos de los empleados que actúan fuera de sus oficinas en menesteres de notificaciones, inspecciones, ejecuciones fiscales, etc., saben que reciben ingresos ilícitos, les exigen una determinada participación, de tal modo que para obtener la cuota fijada por las autoridades superiores y además utilidades, si así pueden llamarse, personales, no sólo ceden a las insinuaciones del público interesado, sino que a falta de tales insinuaciones o adelantándose a ellas, se convierten en verdaderos extorsionadores, en azotes de industriales y de comerciantes y particulares que caen en sus garras.

c. Burocracia de Asistencia Social.- Se considera que forma parte de esta burocracia los empleados que prestan directamente atención individual, personal, a las clases sociales desamparadas. Todos los servidores de hospitales, dispensarios, asilos, internados y oficinas en general de asistencia social, se encuentran comprendidos en este grupo.

La característica esencial de este grupo, es su frialdad, su cierta indiferencia, su falta de sensibilidad y de humanitarismo en el desempeño de sus tareas. Este rasgo distintivo es más o menos evidente de acuerdo con la moral media de cada sociedad; pero existe en todas. En cuanto al personal medio e inferior que presta servicios, atención directa a los necesitados, es de un egoísmo y de una insensibilidad apenas creíble. Este personal se compone de médicos, practicantes, enfermeras y enfermeros y es notable el hecho de que

Los mismos individuos en sanatorios particulares y los médicos en éstos y en sus consultorios, desarrollan otra calidad de trabajo y varían radicalmente sus formas de trabajo y de atención al público.

Pero la característica general de la burocracia de asistencia social es, a través de todos los tiempos y en todos los pueblos de cultura occidental, con las variantes y las diferencias de intensidad que se quiera, la que se acaba de indicar.

d. Burocracia profesional.- Según Max Weber, la burocracia es una profesión; pero se debe considerar aquí a los profesionistas de las llamadas carreras liberales: médicos, abogados, etc., que prestan sus servicios como tales en la administración pública.

Los profesionistas burócratas se clasifican en los siguientes grupos:

I. Profesionistas ineptos. Por falta de preparación y de cualidades intelectuales.

II. Profesionistas inteligentes y bien preparados, pero faltos de carácter para la vida profesional.

III. Profesionistas inteligentes y bien preparados, pero faltos de vocación profesional.

IV. Profesionistas inteligentes y bien preparados, a veces muy bien preparados, con vocación profesional y carácter; pero carentes de relaciones y recursos para afrontar el noviciado profesional.

Es evidente que con excepción de los del grupo I, todos los demás, como profesionistas dentro de la burocracia, son muy superiores a los mediocres e inmorales que muchas veces triunfan en su profesión. Su triunfo esconde una miseria real, en tanto que el aparente fracaso de los profesionistas burócratas, como tales, oculta nobles valores.

Esto no significa, sin embargo, que el burócrata -- profesionalista sea excelente. Responde también, salvo excepciones, a las circunstancias dentro de las que se encuentra -- colocado, según esté en relación directa con el público, o -- realice una labor interna, de estudio, de dictámen, de dirección, de aplicación de sus conocimientos profesionales. En -- general, la falta de interés personal en el trabajo del profesionalista burócrata de escalafón, la falla apreciación que hace de su suerte, lo transforma en un amargado, porque todo -- profesionalista cree que hizo una carrera para trabajar libremente en el ejercicio de su profesión y considera como un fraude, el no poderse dedicar a este ejercicio, el verse obligado a ganarse un salario en una oficina pública.

e. Burocracia científica. Este grupo de burócratas, más importante por su número y su significación de lo -- que se supone, está constituido por los empleados profesionalistas, pero profesionalistas que generalmente se dedican a estudios, especulaciones e investigaciones de carácter científico.

La burocracia científica en la casi totalidad de -- los casos, no es inmoral, pues la índole de sus actividades, -- la selección forzosa de sus componentes (ni las recomendaciones, ni las influencias, ni la política, hacen sabios, ni hombres de cultura y talento), el hecho de que generalmente no -- está en relación de intereses con el público, son otras tantas circunstancias que la ponen al margen de toda sospecha.

También se caracteriza por el interés personal del científico en su trabajo, al grado de que cualquier otro burócrata termina su labor diaria con la hora de salida y no vuelve a acordarse de su trabajo hasta otro día que reanuda su labor, y para el burócrata científico no hay horas, ni días que limiten su trabajo.

f. Burocracia técnica. Este grupo debería estar -- comprendido en el anterior, pero en realidad se destaca con -- propios perfiles y adquiere singular importancia. Se trata -- de profesionalistas, científicos y técnicos en general que ejecutan por sí mismos o dirigen la ejecución de labores o trabajos de toda índole que requieren conocimientos y habilidades

especiales: A menudo están ligados a la producción de objetos o cosas en gran escala necesarios para la vida de la sociedad o servicios vitales para la misma o al descubrimiento de nuevos elementos económicos o de defensa.

La burocracia técnica, se recluta en ocasiones, entre las personas más capacitadas, cualquiera que sea su nacionalidad, lo que no acontece en los otros sectores de este grupo social en que ser originario del país en donde se prestan los servicios, es casi una condición esencial del burócrata.

g. Burocracia militar.= El ejército, en los estados modernos del mundo civilizado, no puede existir ni estar siempre a la altura de los progresos bélicos, si no descansa en una organización administrativa que provea todas sus necesidades y que mantenga la integridad de su estructura interna. -- Los empleados de aquella organización forman la burocracia militar que se distingue del resto de la burocracia porque, generalmente, los civiles que la integran en gran parte, tienen grados militares y se hallan sometidos a una disciplina y con frontan responsabilidades que les son exclusivas.

h. Burocracia femenina.- Todavía a principios de este siglo, en los países europeos y de América Latina, era mal visto por todas las clases sociales, el que las mujeres trabajasen en las oficinas públicas. Ese prejuicio desapareció -- pronto bajo la influencia de la industrialización y de la expansión demográfica y de los negocios, de los medios de comunicación y de la cultura. Ahora puede decirse que en el mundo occidental, la mujer oficinista es cada día más numerosa -- en la administración pública.

Desde el punto de vista de la eficiencia en el trabajo, debe decirse que la mujer es más disciplinada que el -- hombre y en algunas labores ha llegado a sobresalir hasta casi monopolizarlas, como sucede en la mecanografía y en la taquígrafía. La mujer que está conquistando en todo el mundo -- civilizado, posiciones políticas, ya no compite solamente con la burocracia media y baja con el hombre, sino que cada día -- asciende en mayor número a puestos directivos.

i. Burocracia obrera.- Parece un contrasentido -- hablar de esta burocracia, puesto que burócrata es sinónimo - de trabajador de oficina, de escritorio; pero es evidente que hay gran número de servidores del estado adscritos a oficinas públicas que realizan trabajos humildes, puramente manuales, - quienes por estar al servicio inmediato de la burocracia, forman parte de ella, ejemplo: mozos, conserjes, barrenderos, -- etc. La importancia de este grupo radica en que constituyen el grupo de unión de la burocracia con las clases populares y en que en pocos de ellos logran ingresar a la burocracia propiamente dicha y hasta alcanzar en ella puestos de importancia.

j. Burocracia mixta.- Son aquellos empleados que además de serlo tienen tiempo para desempeñar actividades particulares, ejem. el que presta sus servicios a la administración pública, y en el resto de tiempo que le queda desarrolla su profesión. Es necesario distinguir, en este grupo, a quienes ocasionalmente desempeñan alguna función burocrática llamados por el gobierno, en atención a su prestigio profesional y los que buscan esta clase solicitadísima de empleos, como punto de apoyo mientras logran su independencia.

En general puede afirmarse que no es posible atender con eficacia a la administración pública y a la profesión. Los burócratas de la primera clase, para hacer honor a su - - prestigio, sacrifican intereses particulares, y los del segundo, por el contrario, ponen poca atención a sus obligaciones burocráticas y todo su empeño a las particulares.

k. Burocracia adventicia o parasitaria.- Parece -- contradictorio encontrar dentro de la burocracia a empleados - que lo son nominalmente pero que no trabajan dentro de las oficinas ni en eventos relacionados con ella. La contradicción es aparente, porque son todas las personas que viven sin trabajar, de la bienhechora influencia de ciertas figuras políticas del momento, ejem. guardaespaldas, políticos segundos, amigos, parientes, etc. En México el ingenio popular -- denomina a estos pseudo empleados públicos con el mote de "aviadores". Figuran en las nóminas del presupuesto de las secretarías y departamentos de estado, con determinados empleos

pero sólo se presentan a cobrar. Para cubrir las apariencias se les considera con la vaga designación de "comisionados" o se les describe a "servicios especiales".

Esta burocracia escapa a toda consideración estadística. Su importancia estriba en que su sostenimiento es oneroso y redundante en perjuicio de los verdaderos empleados públicos y del servicio administrativo.

#### 4.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

Sin duda alguna el fundamento de la relación jurídica existente entre los trabajadores, empleados o burócratas y el estado, lo vamos a encontrar en nuestra constitución.

Originariamente las relaciones entre el estado y -- sus servidores se regían por el derecho administrativo y especialmente por las leyes del servicio civil; pero a partir de la promulgación de nuestra constitución, el 5 de febrero de 1917, el artículo 123 creó derechos y obligaciones de los empleados tanto privados como al servicio del estado; teoría -- que fue recogida por las leyes locales del trabajo de 1931, -- equivocadamente se volvió a considerar la teoría del empleo -- como parte del derecho administrativo; sin embargo el artículo 2º de la mencionada ley fue modificado por el estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de noviembre de 1938, por el Presidente Lázaro Cárdenas y publicado en el diario oficial el 5 de diciembre del mismo año.

En efecto, a iniciativa del presidente, el congreso de la unión expidió el mencionado estatuto para proteger los derechos de los trabajadores al servicio del estado.

El estatuto de 1941, siguió los mismos principios -- que el de 1938, excepto en lo relativo a los empleados de confianza, cuya nómina fue aumentada; sin embargo se conserva la línea revolucionaria del anterior estatuto en cuanto a la protección, tutela y reivindicación de los trabajadores al servi

cio del estado y cuya efectividad dependerá de que en su lucha se identifiquen con la clase obrera.

Volviendo al artículo 123 de la constitución de - - 1917, al referirse a los sujetos de derecho del trabajo denominados "empleados", comprendió dentro de este concepto tanto a los empleados particulares como a los empleados públicos, y estos últimos constituyen el sector burocrático que forma parte de la clase obrera o la lucha política de los burócratas - que originó que el mencionado estatuto cardenista se elevara en lo esencial a la categoría de norma escrita en la constitución, por lo que el artículo 123, por reforma constitucional de 21 de octubre de 1960, publicada en el diario oficial del 5 de diciembre del mismo año, quedó integrado por dos apartados:

Artículo 123.- El congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el - trabajo, las cuales regirán:

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

B. Entre los poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

De esta manera, los trabajadores al servicio del estado a partir de 1961, encuentran tutelados expresamente sus derechos, pero también quedan especificadas sus obligaciones, viendo así elevada su relación jurídica, entre ellos mismos y el estado, a un nivel constitucional y aún más, se ven protegidos sus derechos por la Ley Federal de los Trabajadores al -- Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del Artículo 123 Constitucional.

Por otra parte, encontramos normas constitucionales del trabajo burocrático, que aunque no se encuentran comprendidas dentro del artículo 123, sí tienen relación directa para que se pueda integrar una relación jurídica, relación de - trabajo, o relación contractual entre los trabajadores y el -

estado.

Los siguientes artículos constitucionales que tienen ingerencia en materia de trabajo burocrático durante muchos años se han visto bajo la influencia, o dentro del ámbito del derecho administrativo, pero lo importante no es dilucidar si los artículos constitucionales son del ámbito del derecho administrativo o si deben pertenecer al ámbito del derecho del trabajo, sino que a través de estos artículos constitucionales crean una relación de trabajo entre el estado y sus servidores.

Dentro del artículo 73, encontramos el fundamento de la ley reglamentaria del artículo 123 apartado B, ya que establece lo siguiente:

ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad:

...Fracción X.- Para legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 26 y PARA EXPEDIR LAS LEYES DEL TRABAJO REGLAMENTARIAS DEL ARTICULO 123.

Fracción XI.- Para crear y suprimir empleos públicos de la federación, y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

Analizando esta fracción, se puede ver que el congreso tiene la facultad para establecer una relación de trabajo al crear empleos públicos de la federación y de esta manera erigir al estado como patrón; por otra parte, el suprimir empleos da lugar a que los empleados ejerciten la acción de reinstalación en el trabajo o que se les pague una indemnización, desde luego, esta reclamación son contra el estado, ya que en la primera parte de la fracción se está señalando que los empleos públicos son de o para la federación, motivando que la federación se constituya en patrón y por lo tanto es responsable de la situación de los empleados cuando se suprimen sus plazas o empleos públicos.

ARTICULO 74.- Son facultades exclusivas y demás empleados de esa oficina.

Obviamente entre la cámara de diputados y los jefes y empleados se crea una relación de trabajo a través del nombramiento de aquella hace a los segundones.

Reafirmando la fracción anterior el Artículo 77 en su fracción III da facultad para que cada una de las cámaras legislativas nombre a los empleados de su secretaría y hagan el reglamento interior de la misma.

Dentro de las facultades del presidente, encontramos que además de nombre un sinnúmero de funcionarios o empleados de alta jerarquía, tiene la facultad de nombrar y remover a su total arbitrio, libremente, a los demás empleados de la unión, todo esto a la luz del artículo 89 que le confiere las siguientes facultades:

Fracción II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y NOMBRAR Y REMOVER LIBREMENTE A LOS DEMAS EMPLEADOS DE LA UNION, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la constitución o en las leyes.

Fracción III.- Nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del senado.

Fracción IV.- Nombrar con aprobación del los coronales y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda.

Fracción XVII.- Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la cámara de diputados o de la comisión permanente, en su caso;

Fracción XVIII.- Nombrar ministros de la Suprema --

Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos a la aprobación de la cámara de senadores de la comisión permanente, en su caso;

Como se puede observar, la Constitución Política de México, concede al Presidente de la República amplias facultades para crear, remover y suprimir empleos públicos, constituyéndose como patrón de los empleados a su cargo y constituyéndose como patrón de los empleados a su cargo y constituyéndose responsable al estado de las relaciones entre él mismo y los trabajadores, toda vez que así lo contempla el apartado B del artículo 123, que dice, que el Congreso de la Unión expedirá leyes que regirán.

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

Todos los funcionarios y empleados que se enumeraron anteriormente vienen de ser confirmados por el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, donde contempla todos los empleados y funcionarios nombrados por el Presidente de la República estableciendo que son trabajadores de confianza.

Concluyendo así, que los artículos 73, 74, 77 y 89 y 123 Constitucionales, viene a ser el fundamento constitucional de la relación jurídica que existe entre el Estado y sus servidores.

##### 5.- CONCEPTO DE EMPLEADO O TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO.

Tradicionalmente, la doctrina y las legislaciones extranjeras están acordes en que las relaciones entre el estado y sus empleados o funcionarios son de derecho, y por lo mismo no están en el ámbito del derecho del trabajo, sino del derecho administrativo. Así mismo, se habla de obligaciones del empleado público frente a la colectividad, al grado de identificarlo con el estado: no trabaja para el estado, sino -

que es el estado.

Siguiendo con la doctrina del derecho administrativo, Kasjel Walter (1), opina que, no debe encuadrarse dentro del derecho del trabajo, porque el empleado o funcionario al incorporarse al servicio público no se funda en el consentimiento mutuo -contrato de trabajo-, de contratantes coordinados, sino que es un acto unilateral de incorporación de carácter jurídico-público, realizado por el estado, acto que se lleva a cabo mediante la entrega de documento -llámese nombramiento-, en que se dice que la persona ingresa al servicio público como empleado o funcionario.

Más adelante abordaremos el tema de la relación jurídica entre el estado y sus servidores, por el momento lo que interesa es tratar de definir al trabajador al servicio del estado, empleado y funcionario, y por último establecer las características entre uno y otro.

Existe la confusión entre funcionario y empleado, -pues aún cuando el funcionario es un empleado, no todo empleado es funcionario. Algunas de las características indicadas por Ma. Weber, como lo de especialización, nombramiento, remuneración, jubilación, garantías legales, sujeción a leyes y reglamentos, son comunes a funcionarios y empleados; pero no así el escalafón, ni la relativa perpetuidad -inmovilidad- del cargo del empleado de base, y no a quienes ocupan puestos superiores porque dependen de las circunstancias políticas y se hallan supeditadas al cambio de régimen presidencial.

En México, los tratadistas distinguen el concepto de funcionario y empleado, diciendo... se ha señalado como una distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado: la de que el primero supone un cargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo; mientras que el empleado sólo supone una vinculación interna que hace que su titu-

(1) Kasjel Walter. Derecho del Trabajo. Roque de Palma, Editor. Buenos Aires, 1961.

larconcurra a la formación de la función pública; de tal manera que examinando cada uno de los casos enumerativamente fijados por los preceptos a que nos referimos se encuentra que -- todos ellos tienen ese carácter representativo que los coloca como intermediarios entre el estado y los particulares.

El funcionario es la persona que desempeña una actividad pública, debiendo estar comprendido en los cuadros del personal de la administración, pero su principal característica es la de tener una responsabilidad pública, y por tanto está sujeto en forma inmediata a la opinión del pueblo, en el ejercicio de la función que desempeña con carácter de autoridad.

El empleado, sólo tiene una relación interna con la unidad burocrática a la que pertenece, y aún cuando su responsabilidad también es pública, pero lo es en forma interna con la administración.

La ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la federación del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los estados en su artículo 2º expresa:

Para los efectos de esta Ley se conceptúan como altos funcionarios de la federación, el presidente de la república, los senados y diputados del congreso de la unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de estado, los jefes de departamento autónomo y el Procurador General de la República.

Entonces, encontramos que la denominación de empleados y funcionarios públicos es empleada con frecuencia en la constitución y en las leyes administrativas, pero sin que se precisen los efectos jurídicos de esta clasificación, que va perdiendo su sentido inicial hacia un rubro de carácter general, como "trabajadores al servicio del estado".

La ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en su artículo 2º, dispone:

ne:

"Para los efectos de esta Ley se entiende: por trabajador, a toda persona que pres. sus servicios a las entidades y organismos mencionados, mediante designación legal, - en virtud de nombramiento, siempre que sus cargos, sueldos o salarios estén consignados en los presupuestos respectivos, o por estar incluidos en las listas de raya de los trabajadores temporales conforme a los tabuladores vigentes. No se considerarán trabajadores a las personas que presten sus servicios a las entidades y organismos públicos mediante contrato sujeto a la legislación común y a las que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, dispone en su artículo 3° que:

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

El artículo 12° dispone que los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el - funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos - en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra - determinada o por tiempo fijo.

## 6.- CLASIFICACION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

- a. TRABAJADORES DE CONFIANZA.
- b. TRABAJADORES DE BASE.

Esta clasificación, más bien división o separación, la establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio - del Estado, ya que en su artículo 4° dispone que... Los tra-- bajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base.

Para fijar los puestos de confianza la ley sigue una vía diferente a la de la Ley Federal del Trabajo, pues prefiere enumerar en el artículo 5° en cinco fracciones diferentes, todos los puestos que tienen tal carácter, sistema que se ve es peligroso, pues es fácil omitir puestos que tienen funciones claras de confianza, y sin embargo, no se incluyen en la enumeración.

También es de hacerse notar que el artículo 7° prevé que al crearse nuevos puestos o categorías no incluidos en el artículo 5° se determinará su naturaleza como de base o de confianza, en la disposición legal que formalice su creación, expresamente dice:

ARTICULO 7°.- "Al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo 5°, la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará por la disposición legal que formalice su creación".

Así, se observa que la ley omitió señalar un criterio general de confianza, y para ello tendríamos que recurrir a la Ley Federal del Trabajo, como supletoria, carácter que le da el artículo 11 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, lo cual es delicado, dado el sistema diferente que en esta materia siguen ambas legislaciones. El artículo 9° de la Ley Federal del Trabajo, dispone que, son trabajadores de confianza: la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le da al puesto. Son funciones de confianza las de dirección, inspección y vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro del establecimiento de la Empresa.

El artículo 5° de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, dispone que son trabajadores de confianza:

I.- Aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;

II.- En el Poder Ejecutivo: los directores y subdirectores generales; jefes y subjefes de departamento o instituto; tesoreros y subtesoreros; cajeros generales; contralores, contadores y subcontadores generales; procuradores y subprocuradores fiscales; gerentes y subgerentes; intendentes; encargados directos de adquisiciones y compras; inspectores de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos de servicios públicos no educativos; inspectores y personal técnico adscrito a los departamentos de inspección y auditorías; auditores y subauditores generales; jueces y árbitros; investigadores científicos; consultores y asesores técnicos; vocales, consejeros agrarios; presidentes y oficiales mayores de consejos, juntas y comisiones; secretarios de juntas, comisiones o asambleas; directores industriales; presidentes de las juntas de conciliación y arbitraje; conciliadores e inspectores de trabajo; delegados, miembros de comisiones especiales, intersecretariales e internacionales; secretarios particulares en todas sus categorías; los que integran la planta de la Secretaría de la Presidencia; empleados de las secretarías particulares o ayudantías autorizadas por el presupuesto; jefes de servicios federales que no desempeñen labores que correspondan a plazas de base, Empleados de servicios auxiliares destinados presupuestalmente a la atención directa y personal de altos funcionarios de confianza; director de la Colonia Penal de las Islas Marías; director de tribunales y de los centros de investigación de menores; jefe de la oficina documentadora de trabajadores emigrantes; jefe de la oficina del instituto nacional de estudios históricos de la revolución mexicana; agentes de los servicios de información política y social; jefes y subjefes de servicios federales encargados de agencias del servicio de población; jefes de oficinas federales de hacienda; administradores y visitadores de aduanas; comandantes del resguardo aduanal; agentes hacendarios; investigadores de crédito; directores y subdirectores de hospitales y administradores de asistencia; jefes de servicios coordinados sanitarios; directos, médicos y asistenciales; agentes generales de agricultura y ganadería y comercio; visitadores generales; procuradores agrarios y auxiliares del procurador agrario; gerentes y superintendentes de primera a cuarta en obras de riego; capitanes de embarcación o draga; patronos o sobrecargos que estén presupuestalmente destinados a unidades; capitanes

de puerto; directores y subdirectores de las escuelas normales del Distrito Federal y del Instituto Politécnico Nacional.

En los Departamentos de Estado y en las procuradurías de justicia, también: jefes y subjefes de oficina, supervisores de obras, y agentes de ministerio público.

Todos los miembros de los servicios policíacos y de tránsito, exceptuando a los que desempeñen funciones administrativas:

III.- En el Poder Legislativo: en la cámara de diputados; el oficial mayor, el director general de departamentos y oficinas, el tesorero general, los cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda; el contador mayor; el oficial mayor de la contaduría, los auditores y el pagador general.

En la Cámara de Senadores: oficial mayor, tesorero y subtesorero.

IV.- En el Poder Judicial: Los secretarios de los ministros de la Suprema Corte de Justicia del Distrito Federal, los secretarios del Tribunal Pleno y de las salas.

V.- En las instituciones a que se refiere el artículo 1°.

a).- En el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: miembros de la junta directiva; director general; subdirectores; auditor general y subauditor; contador general; coordinador, miembros de la Comisión Nacional de Servicios Médicos; representantes foráneos del instituto; jefes de departamento; cajeros generales; intendentes generales y jefes de servicios generales; procuradores y auxiliares, así como consejeros, asesores técnicos y personal administrativo y de servicios auxiliares presupuestalmente adscritos para la atención directa y personal de los

miembros de la Junta Directiva, Director General, Subdirectores y Auditor General.

En la Subdirección Administrativa y sus dependencias, además: Jefes de Inventarios, de Archivo General, de Almacén General y de Auxiliares de Ompras; administradores de multifamiliares; agentes foráneos; personal destinado a los servicios de seguridad y vigilancia; en los hoteles: administradores, ecónomos, jefes de comedor y cajeros.

En la subdirección médica y sus dependencias, además: secretarios y taquígrafos particulares; directores y subdirectores de hospital, de clínica de especialidades, cajero general; pagadores; contralores; contadores y subcontadores; directores, subdirectores y administradores de zona; el personal de servicio jurídico; el personal técnico de la contraloría, la contaduría y la auditoría; jefe y subjefe del departamento de personal; consultores técnicos; el director del centro de capacitación, administradores generales; supervisores, agentes foráneos; administradores de hoteles, de multifamiliares y de centros, hospitales o unidades médicas; jefes y encargados de los almacenes; y el personal encargado de los servicios de vigilancia.

b).- Juntas federales de mejoras materiales; presidentes y secretarios generales de las juntas, secretarios particulares; contralores; cajeros generales; jefes y subjefes de departamento; directores y subdirectores técnicos; asesores técnicos; administradores; agentes; delegados; jefes de servicios federales; intendentes e inspectores.

c).- En el Instituto Nacional de la Vivienda: consejeros; director, secretario general; oficial mayor; coordinador general de obras; secretarios particulares; jefes de departamento; contralor general; asesores técnicos; supervisores de obras; administradores de unidades de habitación; intendentes, jefes e inspectores de zona de recuperación; visitadores especiales; cajeros y contador general.

d).- En la Lotería Nacional: miembros del consejo de administración; gerente y subgerente generales y de las sucursales; contralor y subcontralor; personal del departamento

de caja general; de la oficina expendedora y del expendio -- principal; jefes y subjefes de departamento y sus ayudantes; jefes de inspectores, de mantenimiento, de reparto, de sección, de revisión y de vigilancia; los secretarios particulares y privados, ayudantes y empleados administrativos y de -- servicios auxiliares presupuestalmente adscritos de manera -- personal y directa al gerente y subgerente generales; los abogados, inspectores, auditores y supervisores, y sus pasantes, ayudantes o auxiliares; el personal destinado a la seguridad y vigilancia, bodegueros y almacenistas y promotores; y en general, todos los que manejan fondos y valores.

e).- En el Instituto Nacional de Protección a la Infancia: miembros del patronato; director general; directores, asesores de la dirección general y de los directores; personal de las secretarías particulares y ayudantías, jefes de departamento y de oficina.

f).- En el Instituto Nacional Indigenista: director y subdirector general; secretario general y tesorero; jefe de la comisión técnica; directores; subdirectores; jefes de departamento; personal adscrito a las secretarías particulares; intendente general; administrador y cajero del centro coordinador indigenista; vocal ejecutivo y administrador del patronato de artes e industrias populares.

g).- En la Comisión Nacional Bancaria: directores y subdirectores de inspecciones; jefes y subjefes de departamento; visitantes, jefes de sección e inspectores; contador y peritos valuadores.

h).- En la comisión Nacional de Seguros: directores, auditores, visitantes e inspectores; jefes y subjefes de departamento y jefes de sección, contadores, auxiliares de contador e ingeniero auxiliar.

i).- En la Comisión Nacional de Valores: jefes y -- subjefes de departamento y jefes de sección, contadores, auxiliares de contador e ingeniero auxiliar.

j).- En la comisión de Tarifas de Electricidad y -- Gas: miembros del consejo directivo; auxiliares técnicos del

consejo directivo, secretario general; jefes de departamento y de oficina; jefe del departamento jurídico y personal de -- las secretarías particulares y ayudantías.

k).- En el Centro Materno-Infantil General Maximino Avila Camacho: director, asesores; superintendentes; jefe del personal; contador general y auxiliares de contabilidad; personal de las secretarías particulares; jefes de servicios; en cargo de laboratorio; directora de guardería y encargado de almacén e intendente.

l).- En el Hospital Infantil: director, subdirector, superintendente; administrador de servicios; contador; cajero general; jefe del departamento jurídico e intendente.

Por último, el artículo 6° dispone que son trabajadores de base:

Los no incluidos en la enumeración anterior, y que por ello son inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente. Y el artículo - 9° señala que los trabajadores de base deberán ser de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo. La sustitución será decidida por el titular de la dependencia oyendo al sindicato.

### Capítulo III

#### DERECHOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

- 1.- Derecho del Escalafón.
- 2.- Derecho de estabilidad en el puesto.
- 3.- Derecho al salario, vacaciones.
- 4.- Análisis comparativo de los derechos consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre el apartado "A" y el apartado "B" del artículo 123.

El inicio de la Revolución no creó ninguna ordenación jurídica que protegiera al servidor público. Por lo que en 1911 se iniciaron breves intentos para que se les reconociera a los empleados públicos varios derechos sociales dentro de un marco legal, así surgió de ese mismo año un proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales, proyecto que no fue aprobado. Un nuevo proyecto de Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo fue presentado el 30 de octubre de 1929, pero sin mejor suerte que el anterior. No es sino hasta 1938 en donde los empleados públicos ven logrados sus anhelos en el estatuto de trabajadores al servicio del estado en donde se les reconocía derecho de escalafón, inamovilidad, de sindicalización, de huelga, etc. Pero este estatuto tenía opiniones en contra, por ejemplo, se decía que era inútil expedirlo ya que el artículo 123 constitucional establecía que el congreso de la unión debería expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los jornaleros, obreros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo. De este texto desprendían que el término empleado debería usarse indistintamente para el empleado público como para el privado, y por lo tanto las disposiciones legales de trabajo también le eran aplicables al empleado público. Así mismo, la fracción XVIII del artículo 123 constitucional, concedía el derecho de huelga a los trabajadores de los servicios públicos y a los que pertenecieran a establecimientos y servicios dependientes del gobierno y por la misma razón que la anterior era inútil la expedición del mencionado estatuto, ya que se les podía aplicar la Ley Federal del Trabajo. Con el estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1941, se suprimió el anterior. Al respecto ya se contemplaba el derecho de escalafón no sólo entre los empleados, estado, diputados y senados, sino que la sociedad también se daba cuenta, de manera que exigía y reclamaba de los funcionarios y empleados una labor eficiente, era imprescindible adoptar para el ascenso de los servidores del estado, como criterio firme el de mayor competencia, y sólo en igualdad de esta primera condición, admitir como factor de terminante el de antigüedad.

Con la reforma constitucional del 21 de octubre de

1960, publicada en el diario oficial de 5 de diciembre del -- mismo año, en donde el artículo 123 quedó integrado por dos -- apartados, el apartado "A" y el apartado "B", este último el que establece los derechos sociales de los trabajadores al -- servicio del estado. Con esto los empleados públicos ven elevados sus derechos a un rango constitucional que si bien se encuentran tutelados en el apartado "B" y la Ley Federal de -- los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963, también en -- caso de oscuridad o a falta de disposiciones especiales, se -- aplicaran supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad, de acuerdo con lo que establece el artículo 11, de la Ley Federal de Trabajadores al -- Servicio del Estado.

#### 1.- DERECHO DEL ESCALAFON.

Así encontramos en la fracción XVIII del apartado -- "B" del artículo 123 constitucional reformado en 1960, el derecho de escalafón, que dice: Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

La Reforma constitucional del artículo 123 consti-- tucional de 1974, adiciona y favorece la fracción antes mencionada, quedando de la manera siguiente: Fracción 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 igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia.

(1) Mendieta y Núñez, "dice que así como se ha formulado una ley de bronce de los salarios y una ley de bronce de las oligarquías, se podría formular una generalización con el nombre de ley de hierro de la burocracia de escalafón.

---

(1) Mendieta y Núñez. Obra citada. Pág. 145.

Continúa diciendo, el empleado público ingresa a la administración por los grados más bajos del escalafón y asciende, cuando tiene méritos bastantes, paso a paso, a lo largo de años, hasta llegar a un nivel, en cada rama de la organización administrativa, que es el más alto, el último del que no puede pasar, cualesquiera que sea el tiempo que lleve y que permanezca en el servicio público, cualesquiera que sea su edad y sus conocimientos y aptitudes personales.

Esta es en términos generales, la ley de hierro de la burocracia de escalafón, que mantiene al burócrata dentro de un status económico y social del que no puede salir.

Los funcionarios y empleados tienen derecho a ser mejorados en su condición burocrática, si reúnen las condiciones de aptitud moral y técnica que requiere una actividad administrativa.

La reforma constitucional de 1960, sigue este criterio. Artículo 123 apartado "B" fracción 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". La fracción VIII, dice: "Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad". De estas dos fracciones se desprende que ascender es pasar de una categoría inferior en los cuadros de la administración pública, a categorías administrativas superiores que implican mayores derechos, dignidades y obligaciones, y sobre todo, una mejor remuneración.

El ascenso es un derecho legítimo del trabajador -- que aspira a desempeñar eficientemente su labor, a mejorar en la condición de sueldo o salario y las demás prerrogativas -- que rodean a un empleo. Es una forma de combinar el interés público del servicio, que exige un trabajo eficiente y el interés privado del trabajador o empleado que a partir del nombramiento ve coronados sus esfuerzos con nuevos elementos -- que mejoran su situación económica y social.

En los sistemas de escalafón se combinan varios ele

mentos para un justo sistema de ascenso, como la libre elección, la antigüedad y la capacidad. La libre elección se reduce a los empleados de confianza (por su inestabilidad en el puesto o cargo, ya que depende de los jefes o funcionarios mayores), y a los del último lugar en el escalafón, la antigüedad (no es un derecho, es un hecho), resume el historial de un empleado, currículum vitae y la capacidad, que es la idoneidad para desempeñar el empleo. Luego entonces, los sistemas de que habla la fracción VII se refieren a procedimientos de selección, como son exámenes técnicos, de conocimientos de la materia, psicológicos, etc. La última parte de esta fracción habla de que el estado organizará escuelas de administración pública donde se supone que los empleados salen capacitados para realizar su trabajo dentro de la misma organización administrativa, de lo que se desprende que si el estado capacita a sus trabajadores, es responsabilidad de él que los trabajadores hayan aprovechado los cursos, y por tanto, los sistemas de que habla son inútiles, porque obviamente, si una persona no pasa a través de un curso en los sistemas de elección, entonces las escuelas son inútiles, y por tanto obsoleta la disposición: "El estado organizará escuelas de administración pública."

La carrera administrativa, como la carrera judicial otorga al empleado o servidor público la posibilidad de un ascenso a los puestos inmediatos. Para ello se requiere una --reglamentación estrictamente técnica que define la naturaleza de los cargos administrativos, la posibilidad técnica del empleado para desempeñar el cargo y una actitud para constituir una debida garantía para el funcionamiento de los servicios públicos.

En la reforma del artículo 123 constitucional de --1974, el apartado "B" en su fracción VIII se adiciona una última parte que se refiere a que los trabajadores en igualdad de circunstancias se preferirá al que sea la única fuente de ingreso en su familia, textualmente dice: Fracción 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 igualdad de condiciones, tendrán --prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su título tercero -el escalafón, en sus tres capítulos nos señala el procedimiento o la forma de aplicarse el derecho de escalafón.

En su artículo 47° define el escalafón y dice: se entiende por escalafón el sistema organizado en cada dependencia conforme a las bases establecidas en este título, para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas.

El artículo 48.- Tienen derecho a participar en los concursos para ser ascendidos, todos los trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior.

Cualquier trabajador de base puede concursar para ser ascendido, pero únicamente los que gocen de inmovilidad, ya que si no tienen seis meses, pueden ser removidos o estar con carácter de interinos, al respecto existe jurisprudencia: TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, INMOVILIDAD DE LOS. Conforme al artículo 6° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los trabajadores de nuevo ingreso serían inamovibles, después de seis meses de servicio sin nota desfavorable de su expediente, pero esta disposición laboral, dado su contexto, tan sólo se refiere a los trabajadores designados con el carácter de planta en puestos definitivos, mas no en casos que el trabajador tenga el carácter de interino. A.- D. 6545/64, 28 de enero de 1965. Semanario Judicial de la Federación.

Por otra parte, la jurisprudencia en materia de concursos, cuando no se llenan los requisitos, da lugar al amparo: estableciendo la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la obligación de convocar a concurso para la designación de un empleado en determinada vacante, a efecto de que todas aquellas personas que se consideren con derecho a dicha plaza, puedan demostrar capacidad, antigüedad y sus méritos en servicio, es inconcuso que al no llenarse tales requisitos en una dependencia burocrática y haberse aceptado inclusive que la plaza reclamada por la actora se otorgó únicamente con apoyo en cuadros escalafonarios formulados de ante-

mano por la comisión respectiva, no se ha cumplido con la ley y ello amerita la concesión de amparo.

Artículo 49º.- En cada dependencia se expedirá un reglamento de escalafón conforme a las bases establecidas en este título, el cual se formulará, de común acuerdo, por el titular y el sindicato respectivo.

Artículo 50º.- Son factores escalafonarios:

- I. Los conocimientos.
- II. La aptitud.
- III. La antigüedad y
- IV. La disciplina y puntualidad.

Se entiende:

a. Por conocimientos: la posesión de los principios teóricos y prácticos que se requieren para el desempeño de una plaza.

b. Por aptitud: la suma de facultades físicas y mentales, la iniciativa, laboriosidad y la eficiencia para llevar a cabo una actividad determinada.

c. Por antigüedad: el tiempo de servicios prestados a la dependencia correspondiente.

En el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las plazas de directores y subdirectores de clínicas, jefes de división quirúrgica y de división médica; jefes de servicios de especialidad médica y quirúrgica y jefes de laboratorio médico, serán ocupadas por oposición entre los trabajadores de la misma institución. Para calificar la oposición, la comisión de escalafón se asesorará de las academias nacionales de medicina y cirugía, según el caso, las que rendirán el dictamen correspondiente, mismo que servirá de base para la designación. En el caso de que las academias mencionadas declaren desierto el concurso para ocupar las plazas de jefes de división de medicina y cirugía, y jefes de especialidades médicas y quirúrgica, podrá convocarse a oposición abierta entre todos los especialistas de la

rama en la república.

Artículo 51°.- Las vacantes se otorgarán a los trabajadores de la categoría inmediata inferior que acrediten mejores derechos en la valoración y calificación de los factores escalafonarios.

En igualdad de condiciones tendrá prioridad el trabajador que acredite ser la única fuente de ingresos de su familia o cuando existan varios en esta situación, se preferirá al que demuestre mayor tiempo de servicios prestados dentro de la misma unidad burocrática.

Artículo 52°.- Los factores escalafonarios se calificarán por medio de los tabuladores o a través de los sistemas adecuados de registro y evaluación que señalen los reglamentos.

Artículo 53°.- El personal de cada dependencia será clasificado, según sus categorías, en los grupos que señala el artículo 20 de esta ley. Los grupos que señala el artículo 20 son los que están establecidos por el catálogo de empleos del instructivo para la formación y aplicación del presupuesto de egresos de la federación.

Artículo 54°.- En cada dependencia funcionará una comisión mixta de escalafón, integrada con igual número de representantes del titular y del sindicato, de acuerdo con las necesidades de la misma unidad, quienes designarán un árbitro que decida los casos de empate. Si no hay acuerdo, la designación la hará el tribunal federal de conciliación y arbitraje en un término que no excederá de diez días y de una lista de cuatro candidatos que las partes en conflicto le propongan.

Artículo 55°.- Los titulares de las dependencias -- proporcionarán a las comisiones mixtas de escalafón, los medios administrativos y materiales para su eficaz funcionamiento.

Artículo 56°.- Las facultades, obligaciones, atribuciones, procedimientos y derechos de las comisiones mixtas de escalafón y de sus organismos auxiliares en su caso, quedarán

señalados en los reglamentos y convenios, sin contravenir las disposiciones de esta ley.

Artículo 57°.- Los titulares darán a conocer a las comisiones mixtas de escalafón las vacantes que se presenten dentro de los diez días siguientes en que se dicte el aviso - de baja o se apruebe oficialmente la creación de plazas de ba se.

Artículo 58°.- Al tener conocimiento de las vacan-- tes, las comisiones mixtas de escalafón procederán desde lue-- go a convocar a un concurso, entre los trabajadores de la ca-- tegoría inmediata inferior, mediante circulares o boletines - que se fijarán en lugares visibles de los centros de trabajo correspondiente.

Artículo 59°.- Las convocatorias señalarán los re-- quisitos para aplicar derechos, plazos para presentar solici-- tudes de participación en los concursos y demás datos que de-- terminen los reglamentos de las comisiones mixtas de escala-- fón.

Artículo 60°.- En los concursos se procederá por -- las comisiones a verificar las pruebas a que se sometan los - concursantes y a calificar los factores escalafonarios, te-- niendo en cuenta los documentos, constancias o hechos que los comprueben, de acuerdo con la evaluación fijada en los regla-- mentos.

Artículo 61°.- La vacante se otorgará al trabajador que habiendo sido aprobado de acuerdo con el reglamento res-- pectivo obtenga la mejor calificación.

Artículo 62°.- Las plazas de última categoría dispo-- nibles en cada grupo, una vez corridos los escalafones respec-- tivos con motivo de las vacantes que ocurrieren, serán cubier-- tas libremente por el titular.

Artículo 63°.- Cuando se trate de vacantes tempora-- les que no excedan de seis meses, no se moverá el escalafón;- el titular de la dependencia de que se trate nombrará y remo-- verá libremente al empleado interino que deba cubrirla.

Artículo 64°.- Las vacantes temporales mayores de seis meses serán ocupadas por riguroso escalafón, pero los trabajadores ascendidos serán nombrados en todo caso con el carácter de provisionales, de tal modo que si quien disfrute de la licencia reingresare al servicio, automáticamente se correrá en forma inversa el escalafón y el trabajador provisional de la última categoría correspondiente, dejará de prestar sus servicios sin responsabilidad para el titular.

Artículo 65°.- Las vacantes temporales mayores de seis meses, serán las que se originen por licencias sin sueldo otorgadas a un trabajador de base para desempeñar puestos de confianza, comisiones sindicales o cargos de elección popular.

Artículo 66°.- El procedimiento para resolver las permutas de empleos, así como las inconformidades de los trabajadores afectados por trámites o movimientos escalafonarios será previsto en los reglamentos.

Por último, suele suceder que un burócrata de escalafón ascienda de la noche a la mañana a los puestos directivos de la administración pública, cuando un cambio político repentino o cualquiera otra circunstancia, lleva a algún pariente, amigo o correligionario a los más altos puestos de la burocracia, e inclusive puede subir a éstos después de una carrera política realizada al margen o dentro de sus tareas burocráticas.

Pero por numerosos y frecuentes que sean estos casos, lo cierto es que la gran masa de servidores o trabajadores del estado vive sometida a una rígida escala burocrática, en donde se puede pasar años y años sin subir o escalar puestos, dado el cambio frecuente de funcionarios o directivos.

## 2.- DERECHO DE ESTABILIDAD EN EL PUESTO.

El derecho de estabilidad o propia y correctamente, derecho de inamovilidad la establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en el artículo 6°: Son --

trabajadores de base:

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

La inamovilidad proviene del transcurso de seis meses en el cargo --en trabajos de base, no en trabajos interinos o provisionales--, cuando el trabajador haya sido nombrado en forma definitiva.

La jurisprudencia establece el cómputo del tiempo -- para la inamovilidad: los seis meses que se exigen para que -- un trabajador de nuevo ingreso adquiriera el derecho de inamovilidad en un puesto deben contarse a partir de la fecha en que el trabajador fue designado en forma definitiva, sin tomar en cuenta el tiempo laborado como provisional o interino. De lo anterior se desprende que cualquier empleado, mientras no cumpla seis meses en el cargo, está sujeto a que el funcionario, --titular de cualquier dependencia--, lo pueda remover libremente.

Por otra parte, frente al derecho de inamovilidad, -- surge la facultad del Congreso de la Unión para crear o suprimir empleos públicos de la federación y señalar, aumentar o -- disminuir sus dotaciones. (Artículo 73. Fracción XI de la -- Constitución). Esto no quiere decir que el congreso cree y -- suprima los empleos públicos arbitrariamente, al contrario, -- debe cuidar de no cometer perjuicios innecesarios o indebidos a los empleados en el desempeño de esta facultad; en todo caso deberá de tomar las providencias legales para remediar los perjuicios que llegara a ocasionar.

Frente a la diversidad de opiniones que con acopio de razones discuten si el funcionario o empleado tiene derecho a esta inamovilidad, debemos comentar que la inamovilidad es un derecho que otorga el estado a sus servidores por las -- razones que determinaron su adopción. Sólo graves razones de interés general obligarían al estado a cambiar no un precepto de la ley, sino el sistema general de la función pública en -- el derecho administrativo mexicano.

Desde luego no se le puede vedar al estado la facultad de crear o suprimir empleos, pero si se le puede exigir al estado que tome ciertas medidas para no perjudicar a los empleados públicos. Los empleados tienen derecho al cargo y a permanecer en él en tanto que se conceden dentro de las leyes de egresos y ésta mantenga su régimen jurídico, en concordancia con el artículo 123 constitucional.

(1) "La estabilidad de los trabajadores al servicio del estado e instituciones descentralizadas que en la terminología burocrática se designa inamovilidad, es más precisa en favor de los empleados públicos, y sobre todo, la legislación burocrática es más tutelar del empleado público que las leyes laborales para el empleado privado, pues los efectos del nombramiento del burócrata fuera de las cuatro primeras fracciones en que la relación forzosamente desaparece, la rescisión unilateral por parte del titular de la unidad burocrática es inadmisibles, ya que este tiene la obligación de someter el caso al tribunal federal de Conciliación y Arbitraje cuando se trate de las causales a que se refiere la fracción V del artículo 46, y si despide sin causa justificada al empleado, está obligado a reinstalarlo y a pagarle los salarios vencidos, en los términos del artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, -aplicable supletoriamente".

Por tanto, la inamovilidad del trabajador al servicio del estado, no tiene más límite que el cese justificado del trabajador, en los términos que previene el artículo 46. En caso de que la situación del burócrata sea objeto de interpretaciones contradictorias entre el titular y el trabajador, deberá aplicarse el principio de derecho del trabajo: en caso de duda debe prevalecer la interpretación más favorable al --trabajador.

El artículo 46°.- Ningún trabajador podrá ser cesado sino por causa justa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos

---

(1) Alberto Trueba Urbina, Jorge Trueba Barrera. Comentario - al Artículo 46. Pág. 42. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Ed. Porrúa. México.

sin responsabilidad para los titulares de las dependencias -- por las siguientes causas:

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

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

III. Por muerte del trabajador.

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

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

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

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

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

d. Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

e. Por revelar asuntos secretos o reservados de que tuviera conocimientos con motivo de su trabajo.

f. Por comprometer con su imprudencia, descuido o -

negligencia, la seguridad del taller, oficina o dependencia - donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentran.

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

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

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

j. Por prisión que sea resultado de un sentencia ejecutoria.

En los caso a que se refiere esta fracción, el jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma entidad federativa, cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

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

Cuando el tribunal resuelva que procede dar por ter

minados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos.

Aún más, el artículo 46 bis, deja ver que los derechos del trabajador al servicio del estado están mejor tutelados que los derechos de los empleados privados, ya que establece que el jefe de oficina deberá levantar acta (de investigación) administrativa, cuando el trabajador incurra en alguna falta de las que se enumeran en la fracción V, por tanto - el objeto del acta es investigar los hechos, deberá constar - en la declaración del trabajador y testigos cargo y de descargo que se propongan, y dicha acta deberá firmarse por las personas que intervengan en la investigación.

Deberá entregarse copia al trabajador y al representante sindical en ese mismo acto.

El fin del levantamiento del acta, es de que si a juicio de titular procede demandar ante el tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación del nombramiento, - el acta se acompañará como instrumento base de la acción.

### 3.- DERECHO AL SALARIO. DERECHO A VACACIONES.

Salario.- Es la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de servicios prestados. Así lo define el artículo 32 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

La retribución de que nos habla el artículo mencionado es una cantidad de dinero en efectivo que se le paga al empleado y es la única, en muchos casos, fuente de ingreso en la familia y tiene por objeto satisfacer las necesidades alimenticias, culturales del trabajador y su familia.

La fracción V del apartado "B" del artículo 123 - - Constitucional, señala que: "A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta sexo". Por tanto el empleado, sea hombre o mujer, tienen el mismo derecho a recibir un

salario igual, siempre que se desarrolle igual trabajo.

Artículo 33°.- Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.- El salario será uniforme para cada una de las categorías de trabajadores y será fijado en los presupuestos de egresos respectivos.

Artículo 34°.- La cuantía del salario uniforme fijado en los términos del artículo anterior, no podrá ser disminuída durante la vigencia del presupuesto de egresos a que corresponda.

De ser posible se establecerán aumentos periódicos de salarios por años de servicios, de conformidad con la capacidad económica del Estado.

La realidad nos indica que los empleados nunca sufren disminuciones en su salario, al contrario, se ha venido observando que año con año se les aumenta en porcentajes que si no son altos, sí es la cantidad que el estado puede otorgar.

Artículo 35°.- La uniformidad de los salarios correspondientes a las distintas categorías de trabajadores será fija, pero para compensar las diferencias que resulten del distinto costo medio de la vida en diversas zonas económicas de la república, se crearán partidas destinadas al pago de sobresueldos, determinándose previamente las zonas en que deben cubrirse y que serán iguales para cada categoría.

La comisión de recursos humanos del gobierno federal, escuchando a la federación de sindicatos de trabajadores al servicio del estado, realizará y someterá a las autoridades que corresponda, los estudios técnicos pertinentes para la fijación de sobresueldos según las zonas en que éstos deben regir. El sobresueldo se paga en función de la comisión que se le encomienda.

Artículo 36°.- Se crearán también partidas específicas denominadas "compensaciones adicionales por servicios especiales" que se destinarán a cubrir a los trabajadores cantidades que se agregarán a sus sueldo presupuestal y sobresuel-

do y cuyo otorgamiento por parte del estado será discrecional en cuanto a su monto y duración, de acuerdo con las responsabilidades o trabajos extraordinarios inherentes al cargo o -- por servicios especiales que desempeñen.

La jurisprudencia nos señala que se entiende por -- compensación y hace la diferencia con el pago de servicios ex-- traordinarios: hay una clara distinción entre la compensación por servicios extraordinarios que se otorga a los trabajado-- res al servicio del estado como complemento de su salario, y la que se paga a los mismos por servicios extraordinarios.

En el primer caso, o sea la compensación complemen-- taria del salario tiene un carácter permanente y el trabaja-- dor la percibe una vez transcurrido el mes de calendario du-- rante el cual ha laborado, y, en esa virtud, debe estimarse -- que aquella viene a constituir un complemento de lo que el ci-- tado trabajador percibe a cambio de sus labores ordinarias. -- En cambio, en el segundo caso, cuando el trabajador desempeña labores extraordinarias, el salariocorrespondiente se paga en forma proporcional a los citados servicios. Por consiguiente esta última percepción no tiene un carácter permanente, ya -- que el trabajador puede o no desempeñar un servicio extraordi-- nario, y tampoco es igual para todos los trabajadores, porque evidentemente, no pueden coincidir durante el mes en la pres-- tación del mismo número de servicios extraordinarios y, enton-- ces, es necesario llevar un registro del tiempo extra labora-- do para el pago de compensación correspondiente.

Artículo 37°.- Los pagos se efectuarán en el lugar en que los trabajadores presten sus servicios y se harán precisamente en moneda del curso legal o en cheques.

Artículo 38°.- Sólo podrán hacerse retenciones, des-- cuentos o deducciones al salario de los trabajadores cuando -- se trate:

I. De deudas contraídas con el estado, por concepto de anticipos de salarios, pagos hechos con exceso, errores o pérdidas debidamente comprobados.

II. Del cobro de cuotas sindicales o de aportación

de fondos para la constitución de cooperativas y de cajas de ahorros, siempre que el trabajador hubiere manifestado previamente, de una manera expresa, su conformidad.

III. De los descuentos ordenados por el Instituto - de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado, con motivo de obligaciones contraídas por los trabajadores.

IV. De los descuentos ordenados por autoridad judicial competente, para cubrir alimentos que fueren exigidos al trabajador.

V. De cubrir obligaciones a cargo del trabajador, - en las que haya consentido, derivadas de la adquisición o del uso de habitaciones legalmente consideradas como baratas, - - siempre que la afectación se haga mediante fideicomiso en institución nacional de crédito autorizada al efecto, y

VI. Del pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del fondo de la vivienda, destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casa habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos descuen--tos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador que no podrán exceder del 20% del salario.

El monto total de los descuentos no podrá exceder - del 30% del importe del salario total, excepto en los casos a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI de este artículo.

Artículo 39°.- Las horas extraordinarias de trabajo se pagarán con un ciento por ciento más del salario asignado a las horas de jornada ordinarias.

Artículo 26°.- Cuando por circunstancias especiales deban aumentarse las horas de jornada máxima, este trabajo será considerado como extraordinario y nunca podrá exceder de - tres horas diarias ni de tres veces consecutivas.

Artículo 40°.- En los días de descanso obligatorio que las vacaciones a que se refieren los artículo del 27 al -

30, los trabajadores recibirán salario íntegro; cuando el salario se pague por unidad de obra, se promediará el salario del último mes.

Los trabajadores que presten servicios durante el día domingo, tendrán derecho a un pago adicional de un veinticinco sobre el monto de su sueldo presupuestal de los días ordinarios de trabajo.

Los trabajadores que en los términos del artículo 30 de esta ley disfruten de uno o de los dos periodos de diez días hábiles de vacaciones, percibirán una prima adicional -- de un 25%, sobre el sueldo presupuestas que les corresponda -- durante dicho periodo.

Artículo 41°.- El salario no es susceptible de embargo judicial o administrativo, fuera de lo establecido en el artículo 38.

Artículo 42°.- Es nula la cesión de salarios en favor de tercera persona.

#### DERECHO DE AGUINALDO.

Artículo 42°-Bis.- Los trabajadores tendrán derecho a un "aguinaldo" anual que estará comprendido en el presupuesto de egresos, que deberá pagarse antes del día quince de diciembre y que será equivalente a un mes de salario, cuando menos, sin deducción alguna. El ejecutivo federal dictará las normas conducentes para fijar las proporciones y el procedimiento para los pagos en caso de que el trabajador hubiere -- prestado sus servicios menos de un año.

#### DERECHO DE VACACIONES.

Este derecho lo consagra la fracción IV, apartado "V" y el artículo 30:

Los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios disfrutarán de dos periodos anuales de

vacaciones, de diez días laborales cada uno, en las fechas -- que señalen al efecto; pero en todo caso, se dejarán guardias para la tramitación de los asuntos urgentes, para los que se utilizarán de preferencia los servicios de quienes no tuvieron derecho a vacaciones.

Cuando un trabajador no pudiere hacer uso de las vacaciones en los periodos señalados, por necesidades del servicio, disfrutará de ellas durante los diez días siguientes a la fecha en que haya desaparecido la causa que impidiera el disfrute de ese descanso, pero en ningún caso los trabajadores que laboren en periodos de vacaciones tendrán derecho a doble pago de sueldo.

Sobre este último párrafo, la jurisprudencia nos dice que: "El trabajador no tiene derecho al pago de vacaciones porque los empleados federales sólo tienen derecho a que se les concedan las vacaciones con goce de sueldo, no pudiendo cobrar doble salario en los casos en que por cualquier motivo no vacacionan, pues en el sueldo mensual va incluido el importe de las vacaciones, así como el de los séptimos días y descansos obligatorios.

#### 4.- ANALISIS COMPARATIVO DE LOS DERECHOS CONSIGNADOS EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ENTRE EL APARTADO "A" Y EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123.

En el originario artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1917, se consignó la primera declaración de derechos sociales de los empleados públicos en el mundo, pues que daron comprendidos en la enunciación de sujetos de derecho -- del trabajo bajo la denominación genérica de empleados que -- pueden ser públicos y privados o comerciales.

La grandiosidad del derecho laboral mexicano radica precisamente en que protege por igual a todos los que prestan un servicio a otro o viven de su trabajo; consigna derechos sociales para la reivindicación de la clase trabajadora que -- al ser ejercitada por ésta no sólo transformarán las estructuras económicas socializando los bienes de producción, sino im

pondrán las bases para hacer extensiva la seguridad social -- a todos los hombres, al amparo del humanismo proletario que se deriva del mencionado precepto social.

Mendieta y Núñez define el derecho social, diciendo que: "Es el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de individuos, grupos y sectores de la sociedad económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo.

Trueba Urbina lo define como: "El derecho social es el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindicán a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles."

Los nuevos estatutos sociales transformaron al estado moderno, partiéndolo en dos: el estado propiamente político, con funciones públicas y sociales inherentes al estado -- burgués, y el estado de derecho social, con atribuciones exclusivamente sociales, provenientes del poder social del artículo 123.

La declaración de los derechos sociales de los empleados públicos fue recogido en las primeras leyes reglamentarias del artículo 123, que se ocuparon de los derechos de los trabajadores públicos, no sólo del estado (federal y local), sino de los municipios.

Las primeras leyes del trabajo expedidas por las legislaturas de los estados, en cumplimiento del artículo 123 -- constitucional, confirman la teoría jurídico social. Algunas leyes negaban el derecho de huelga, declarándolas ilícitas, pero la mayoría formaron precedentes de los derechos sociales, entre los derechos que consignaban se establecieron los de escalafón, vacaciones, asociación, salario, etc.

Es de observarse que entre los derechos de los trabajadores que consigna el apartado "A" y los derechos de los trabajadores al servicio del estado que consigna el apartado "B", existe una similitud y contenido, de donde se desprende lógicamente que los legisladores tomaron como base el aparta-

do "A" para establecer y mejorar los derechos de los trabajadores al servicio del estado en su apartado "B".

A simple vista se observa que algunas de las prestaciones o derechos que establece el apartado "B" son más benéficas o mayores que los que establece el apartado "A" de ahí que cualquier persona —sea cual fuere su oficio o profesión— busque ingresar al aparato burocrático gubernamental.

Algunos de los derechos que consigna el apartado -- "A" no se encuentran en el apartado "B", (ejemplo: el derecho al reparto de utilidades, —más adelante, lo explicaremos—), pero se encuentran definidos y precisados en la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado y viceversa, los derechos que consigna el apartado "B" si no se encuentran en el apartado -- "A" se encuentran en la Ley Federal del Trabajo. De este modo, para poder apreciar o valorar mejor los derechos entre ambos apartados, tomaremos de base el apartado "B", que es el de principal interés en nuestra materia de estudio.

Artículo 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán.

Del anterior precepto, encontramos el fundamento de dos de las más importantes leyes que operan y se superan día con día en nuestro país: La Ley Federal del Trabajo, que rige para las personas que se encuentran tuteladas en el apartado "A", y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado", que rige para los empleados y trabajadores públicos.

La fracción I, del apartado "B" es análoga de las fracciones I, II y XI del apartado "A"; ambas consignan las jornadas diarias máximas de trabajo, que es de ocho horas, -- jornada diurna, nocturna, de ocho y siete horas. Las que se 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 nide tres veces consecutivas.

La fracción II del apartado "B" es similar con la fracción IV del apartado "A", ya que establecen que, "Por ca-

da seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro".

Actualmente, con las nuevas reformas, la semana de trabajo es de 40 horas, en la actualidad son cinco días de -- trabajo por dos días de descanso.

La fracción III del apartado "B", consigna el derecho a vacaciones: "Los trabajadores gozarán de vacaciones, -- que nunca serán menores de veinte días al año", el apartado "A" no consagra el derecho de vacaciones, pero como ya lo seña<sup>l</sup>amos anteriormente, la Ley Federal del Trabajo las estipula en su artículo 76, que dice: "Los trabajadores que tengan más de un año de servicios disfrutarán de un período anual de vacaciones pagadas, que en ningún caso podrá ser inferior a -- seis días laborales, y que aumentará en dos días laborales, -- hasta llegar a doce, por cada año subsecuente de servicios. -- Después del cuarto año, el período de vacaciones se aumentará en dos días por cada cinco de servicios..

La diferencia estriba en que las vacaciones de los empleados, a los seis meses consecutivos de servicios, gozan ya de dos periodos anuales de vacaciones, cada uno de diez -- días laborales. Mientras que el trabajador, al consignarse su derecho de vacaciones en la Ley Federal de Trabajo ve que tendrá que trabajar no menos de veinte años para alcanzar un periodo de veinte días laborales de vacaciones.

La Fracción IV del apartado "B" es similar a la -- fracción VI del apartado "A". Mientras que en la segunda -- fracción estipula los salarios mínimos, mínimos profesionales del campo, y sobre todo que serán fijados por comisiones re-- gionales tripartitas; en la primera los salarios son fijados en los presupuestos respectivos, y no pueden ser disminuídos en su cuantía durante su vigencia (por lo regular un año) y -- además no puede ser inferior al salario mínimo de los trabaja<sup>d</sup>ores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República.

La fracción V del apartado "B" es similar a la frac<sup>c</sup>ión VII del apartado "A" y no reviste mayor importancia ya -- que ambas fracciones consignan lo mismo. "A trabajo igual co-- rresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo". La

segunda agrega la nacionalidad, esta última sólo debe tomarse en cuenta, cuando haya trabajadores extranjeros debido a la falta de personal calificado que sea mexicano.

La fracción VI del apartado "B" es análoga a la fracción VIII del apartado "A". Debido a que las dos establecen que los salarios quedaran exceptuados de retenciones, descuentos, deducciones y embargos, siempre y cuando no exista previa orden dictada por un juez, que haya pedido préstamos en el lugar en que labora, o en el caso de que no tenga que aportar cantidades al Infonavit o al Foviste, etc.

La fracción VII del Apartado "B" establece: "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.

Actualmente, cualquier centro de trabajo, llámese Secretarías de estado, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, empresas de inversión privada, etc. cuenta con sistemas de selección, en los cuales cuentan con personal calificado para aplicar estos sistemas, por lo que cualquier persona antes de entrar a trabajar, ha pasado ya por un sinnúmero de exámenes, entrevistas, etc.

La fracción VIII del apartado "B" consigna el derecho de escalafón, en el que deberán tomar en cuenta los conocimientos, antigüedad y aptitudes y en igualdad de condiciones tendrá prioridad el que sea única fuente de ingresos en su familia. Aunque el apartado "A" no consignó este derecho, sí lo hace la Ley Federal del Trabajo en su artículo 154 y siguientes: en el que establece que el patrón deberá preferir en igualdad de condiciones a los mexicanos, a quien le haya servido satisfactoriamente por más tiempo, a quien sea la única fuente de ingreso en su familia y a los sindicalizados. Todo esto para ocupar una vacante o puesto de nueva creación, como ya lo dijimos antes, todo esto sujeto a sistemas de selección o exámenes en donde se aprecien las aptitudes de los concursantes.

La inamovilidad que gozan los trabajadores al servicio del estado y los trabajadores en general, se encuentran -

tutelados en la fracción IX del apartado "B" y las fracciones XXI y XXII del apartado "A". La primera fracción nos dice -- que, los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados -- por causa justificada, y en caso de separación injustificada puede optar entre la reinstalación o la indemnización que le corresponda.

En las segundas fracciones también les da derecho a los trabajadores a optar entre la reinstalación o indemniza-- ción. La Ley Federal del trabajo en su artículo 161 señala -- que la relación de trabajo de más de 20 años sólo podrá res-- cindirla el patrón sólo por alguna de las causas señaladas en el artículo 47, que sea particularmente grave o que haga impo-- sible la continuación de la relación de trabajo; como se ve, -- este artículo protege aún más la estabilidad dentro de un tra-- bajo a la persona que lo ha venido desempeñando durante un -- tiempo determinado y obliga al patrón a seguir continuando la relación de trabajo.

Los derechos de sindicalización y huelga, son los -- derechos sociales más reivindicatorios de las clases trabaja-- doras. Es por ello que se encuentran establecidas y consigna-- das tanto para los trabajadores de empresas privadas como pa-- ra los trabajadores al servicio del estado. En la fracción -- X del apartado "B" se encuentran tutelados ambos derechos, no así en el apartado "A" que se señalan por separado en las -- fracción XVI y XVII.

La fracción XI del apartado "B" es análoga con las fracciones V, XII, XIV y XXIX del apartado "B", debido a que la similitud existente se basa en la seguridad social, esta-- bleciendo las bases mínimas como son:

- a. Cubrir los accidentes y enfermedades, maternidad, invalidez, jubilación, vejez y muerte.
- b. Asistencia médica a los familiares y medicinas.
- c. Tiendas económicas.
- d. Proporcionar habitaciones, ya sea en arrendamienu

to o venta. Crear con las aportaciones de los trabajadores un Fondo Nacional de vivienda. Establecer también sistemas de fi nanciamiento que permita otorgar crédito barato y suficiente con el objeto de que los trabajadores adquieran o reparen casas.

La fracción XII, establece que:

Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un tribunal federal de conciliación y arbitraje, integrado según lo prevenido en la Ley reglamentaria.

Los conflictos entre el poder judicial de la federa ción y sus servidores, será resueltos por el pleno de la su-- prema corte de justicia de la nación.

La fracción XX del apartado "A" establece que: las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una junta de conciliación y arbi-- traje, formada por igual número de representantes de los obre ros y de los patronos y uno del gobierno.

La similitud existente se basa en que los problemas o conflictos que se suscitan entre empresas y trabajadores de berán someterse a un procedimiento judicial ya sea ante las - juntas locales o federales de trabajo y los conflictos entre los trabajadores y el estado, se someten a un tribunal cole-- giado.

La fracción XIII.- Establece que: los militares, ma rinos, y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así cō mo el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes, y:

El estado proporcionará a los miembros en el activo del ejército fuerza aérea y armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en - similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

La fracción XIV dice que: la Ley determinará los --

cargos que sean considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al sa lario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

La fracción IX del apartado "B", consigna el reparto de utilidades entre los trabajadores, también es uno de -- los nuevos derechos sociales reivindicatorios de la clase tra bajadora. El apartado "B" no lo consigna porque, como es lógi co, las actividades del estado son prestaciones de servicios de carácter público, o sea para toda la colectividad o mejor dicho para sus gobernados, y por ende, no lo hace con fines - lucrativos, y el no obtener una plusvalía de sus trabajadores hace que el estado no obtenga ganancias brutas, y como conse cuencia de ello no tenga que repartir utilidades entre sus -- trabajadores.

## Capítulo IV.

DERECHO COMPARADO

## PARTE I.- LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO EN U.S.A.

1. Ley Wagner 5/VII/35. Ley Nacional de Relaciones de Trabajo  
Conceptos:
  - a. Concepto de empleado.
  - b. Concepto de empleador.
  - c. Concepto de representante.
  - d. Concepto de organización laboral.
  - e. Derechos de los empleados.
  - f. Conflicto laboral.
2. Ley de Relaciones obrero-patronales. Ley Taft-Hartley,  
23/VI/1947.
  - a. Concepto de empleado profesional.
3. Ley Landrum-Griffin 14/IX/59. Ley de Informes y Declaraciones obrero-patronales.
4. Huelga de los empleados de gobierno.
5. Relación jurídica entre estado y sus trabajadores.
6. Contratos escritos. Contratos colectivos.
- 7.- Derecho de asociación.

## PARTE II. LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO EN ARGENTINA

1. Naturaleza de la relación jurídica entre el empleado y el estado.
  - a. Teorías de derecho público.
  - b. Teorías de derecho privado.
  - c. Teorías contractuales.
2. Derecho de ascenso o escalafón.
3. Derecho de asociación.
4. Derecho de huelga de los empleados públicos.
5. Extinción de la relación jurídica entre el estado y el empleado público.
  - a. Por acto del estado.
  - b. Por acto del empleado.
  - c. Por muerte del empleado.

## PARTE I.- LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO EN U.S.A.

El estado no es sino uno de los muchos competidores en el mercado abierto de fuerza de trabajo, y está sujeto a las mismas condiciones y limitaciones que cualquier otro gran patrón, excepto para el servicio militar. Ofrece ciertas -- condiciones de trabajo, como hacen las universidades, los fabricantes, los banqueros, las compañías ferroviarias, los comerciantes al por menor y otros patronos. Las gentes lógicamente se inclinan a buscar trabajo donde la paga, la jornada, las oportunidades y otras condiciones del servicio son en general más atractivas. Si las condiciones de trabajo del estado son claramente menos satisfactorias que las que se tienen en un empleo privado, bajarán los niveles de pericia y competencia atraídos por el servicio público.

El estado, al equiparse con cualquier otra persona física o moral como patrón, es elemental que como patrono debe ofrecer la mayor parte de las cualidades del servicio público con que cuenta, para conseguir y retener un personal altamente calificado.

Cualquier empresa privada puede superar en prestaciones al estado debido al conocimiento exacto que tiene de la persona para ocupar el cargo, mientras que el estado, da un nombramiento y prestaciones a su trabajador, también da in certidumbre en la fecha en que cobraría su primer sueldo, -- quién sería el jefe inmediato del trabajador, etc., es por ello que muchos trabajadores prefieren emplearse al servicio de empresas privadas.

### 1.- LEY WAGNER 5/VII/35. LEY NACIONAL DE RELACIONES DE TRABAJO. CONCEPTOS.

a. CONCEPTO DE EMPLEADO.- Comprenderá cualquier trabajador y no se limitará a los empleados de un empleador en particular, a menos que la ley establezca explícitamente otra cosa, e incluirá a todo individuo cuyo trabajo haya cesado a consecuencia o por influjo de un conflicto laboral en curso, o a raíz de una práctica laboral desleal, y que no haya obte-

nido otro empleo regular y prácticamente equivalente, pero no incluirá a ningún individuo empleado como trabajador agrícola o en el servicio doméstico de una familia o de una persona en su domicilio, o a cualquier individuo empleado por sus padres o cónyuge.

Como se puede apreciar, la Ley Wagner nos habla de una relación jurídica entre empleador y empleado, en donde incluye a cualquier clase de trabajador, ya sea público o privado, a menos que la propia ley disponga lo contrario. Por ende este concepto también incluye o se aplica a los trabajadores públicos. Ya que este tipo de leyes normalmente generaliza los conceptos para después aplicarlos a cualquier relación jurídica laboral.

b. CONCEPTO DE REPRESENTANTE.- Comprende a cual- -  
quier individuo u organización laboral que actúe a nombre de otro, ya sea persona física o moral.

El anterior concepto tiene relativa importancia debido a que el estado, a través de sus funcionarios crea una -  
relación de trabajo, y como consecuencia, los funcionarios o secretarios de estado son representantes del estado-patrón.

c. CONCEPTO DE ORGANIZACION LABORAL.- Significa - -  
cualquier organización de la clase que fuere o cualquier órgano o comisión de representantes de empleados o plan en el que participan los empleados y que existía con el propósito, to-tal o parcial, de negociar con los empleadores en lo tocante a quejas, conflictos laborales, jornales, escalas de salarios, horas de labor o condiciones de trabajo.

Este concepto en los Estados Unidos de Norteamérica revistió vital importancia, ya que fue el antecedente del Sindicato (derecho de asociación sindical) y tenía por objeto negociar colectivamente a favor de los empleados públicos.

d. CONFLICTO LABORAL.- Comprende cualquier contro-versia relativa a los términos, a la tenencia del cargo o - -  
puesto o las condiciones de empleo, concerniente a la asocia-ción o a la representación de personas para negociar, fijar,-mantener, modificar o estudiar la concertación de arreglos so

bre términos o condiciones de empleos, independientemente de que las partes en litigio se hallen o no en relación inmediata de empleados y empleado.

## 2.- LEY DE RELACIONES OBRERO-PATRONALES, TAFT-HARTLEY; 23/VI/47.

Esta ley adiciona el concepto de empleado profesional a los conceptos que establece la Ley Wagner.

### a. CONCEPTO DE EMPLEADO PROFESIONAL.- Significa:

a.1.- Cualquier empleado ocupado en su trabajo: I) predominantemente intelectual y de carácter variado, en contraposición con tareas rutinarias ya sean mentales, manuales, mecánicas o físicas; II) que implique el ejercicio constante de la discreción y el propio criterio en su realización; III) de tal índole que la producción total o el resultado obtenido no pueda estandarizarse en relación con un periodo determinado; IV) que requiera un conocimiento relativamente avanzado - dentro de un sector de la ciencia o del saber, habitualmente adquirido mediante un curso prolongado de instrucción intelectual especializada y estudios en alguna institución de enseñanza superior o en un hospital en contraposición con una educación académica de tipo general o con un aprendizaje y un adiestramiento para la realización de procesos rutinarios mentales, manuales o físicos; o

a.2.- Cualquier empleado que: I. Haya completado -- los cursos de instrucción intelectual especializada y estudios descritos en la cláusula IV del apartado a) y II esté -- realizando la tarea mencionada bajo la supervisión de una persona profesional a fin de capacitarse él mismo para llegar a ser empleado profesional, según la definición en el apartado 1°.

Los anteriores conceptos, tanto en la Ley Wagner como en esta ley que la sustituye, son genéricos, o sea que se aplican tanto al empleado profesional que presta sus servicios para empresas particulares como para los empleados profes

sionales al servicio del estado.

### 3. LEY LAUDRUM GRIFFIN 14/IX/59. LEY DE INFORMES Y DECLARACIONES OBRERO-PATRONALES.

El congreso advierte que, en beneficio del empleado público, continúa siendo responsabilidad del gobierno federal proteger los derechos de los empleados a organizarse, elegir a sus propios representantes, negociar colectivamente y empeñarse de otros modos en acciones concertadas para su mutua ayuda o protección.

El congreso advierte además, que según las recientes investigaciones en los ámbitos obrero-patronales, se han comprobado numerosos casos de violación de confianza, corrupción y abandono de los derechos de los empleados individualmente considerados y, además, no se han observado las elevadas normas de responsabilidad y conducta ética, lo cual exige una legislación complementaria que suministre la protección necesaria a los derechos e intereses de los empleados y del público en general, en todo lo referente a las actividades de las organizaciones laborales empleadores, asesores de relaciones laborales, y sus funcionarios y representantes.

De la anterior declaración del congreso, al promulgar la Ley Landrum-Griffin, aporta las definiciones de asesor de relaciones laborales y de la retención de los derechos existentes.

Esta ley, así como las dos anteriores emite conceptos genéricos que se aplican también a los empleados públicos.

**ASESOR DE RELACIONES LABORALES.**- Significa cualquier persona que por una retribución asesore o represente a un empleador, organización empleadora u organización laboral, respecto de la organización de los empleados, actividades convenidas o actividades de negociación colectiva.

**RETENCION DE LOS DERECHOS EXISTENTES.**- Nada de lo contenido en este título limitará los derechos y recursos de

cualquier afiliado a una organización laboral, en virtud de -- cualquier ley estatal o federal, o ante cualquier tribunal -- judicial u otro tribunal, de conformidad con la escritura -- de constitución y estatutos de cualquier organización laboral.

Si la Ley Laudrum Griffin es genérica y puede aplicarse a los empleados públicos, la anterior disposición protege a los empleados al servicio del estado en sus derechos sin encontrar limitación alguna, siempre que el trabajador esté -- afiliado a una organización laboral.

#### 4. DERECHO DE HUELGA.

El problema más grave de las relaciones en el servicio público, fue planteado en 1919, por la huelga de policías de Boston, pero no llegó a ser materia de interés general hasta después de la segunda guerra mundial.

La cuestión fue resuelta en el gobierno federal por la sección 205 de la Ley Taft-Hartley sobre relaciones obrero patronales de 1947, en términos de un prohibición directa y total:

"Será ilegal la participación en una huelga de todo individuo empleado por los E.U.A. o por cualquier agencia de los mismos que comprenda corporaciones de plena propiedad del estado. Todo individuo empleado por los Estados Unidos o por cualquiera de sus agencias que se declare en huelga, será sustituido inmediatamente de su empleo, y perderá su situación -- en el servicio civil, si la tiene, y no será admisible para -- el empleo durante tres años por los Estados Unidos o por cualquiera de dichas agencias".

En algunos estados se promulgó legislación equivalente en 1946 y 1947. Virginia señaló el camino con una Ley que prohibía la huelga de empleados públicos, ya sean del estado, de municipio o de distrito, y que exigía la destitución de todo individuo que violase este precepto.

Otros diez estados promulgaron legislación análoga

en 1947. La norma general la estableció Nueva York, que prescribió que no podría declararse en huelga ninguna persona que tuviese un empleo en el gobierno del estado, o en alguna de sus subdivisiones, o en el servicio escolar público, o en cualquier distrito, en especial ni cualquiera otra rama del servicio público. Si holgara, abandonaría y daría por terminado su empleo y cualquiera de los derechos o emolumentos del mismo, a menos que fuera readmitido sujeto a condiciones especificadas. La readmisión era posible como acto de clemencia del ejecutivo, sometido a tres condiciones:

1. Que el sueldo no exceda del que tenía anteriormente.

II. Que no se le aumentase durante tres años.

III. Que estuviera a prueba durante 5 años, sirviendo a voluntad del funcionario que lo nombrase y sin seguridad en la tenencia del empleo.

Además, un empleado que no se presentara al trabajo o se abstuviera del pleno, fiel y adecuado desempeño de un empleo, sería considerado huelguista y tendría que demostrar lo contrario ante el funcionario que tenga facultades para destituirle.

Las leyes de otros estados eran menos restrictivas, las de otros eran más. Por ejemplo; la Ley de Minesota se regía sólo contra los empleados de hospitales gratuitos; la de Nueva Jersey, contra los empleados de servicios públicos para los que hubiera un sistema de arbitraje obligatorio. La ley de Texas era más amplia y más severa.

Las ordenanzas municipales contienen con frecuencia la prohibición expresa o implícita de huelgas a los departamentos de policía y de bomberos. Pero otra clase de empleados municipales no estaban sujetos a esa prohibición y en ciudades no muy organizadas no son raras las huelgas cortas de personal de limpieza pública, de conductores de camiones públicos, de electricistas y otros.

\* Las prohibiciones legales de huelgas del servicio público, aunque aún relativamente raras, coinciden con una opinión públicamente bien cimentada por lo que concierne a actividades de tipo estrictamente gubernamental. El presidente Roosevelt en 1936 declaró: "Subrayo particularmente mi convicción de que no tienen lugar tácticas militantes en las funciones de cualquier organización de empleados del estado. Sobre los empleados del servicio federal pesa la obligación de servir a todo el pueblo, cuyos intereses y bienestar requieren orden y continuidad en la realización de actividades del estado. Esa obligación está por encima de todo, puesto que sus servicios se relacionan con el funcionamiento del estado, una huelga de empleados públicos manifiesta nada menos que un intento de su parte de impedir u obstruir las actividades del estado hasta que sean satisfechas sus demandas. Tal acción, tendiente a la parálisis del estado por quienes juraron apoyarlo, es inconcebible e intolerable".

Hay huelgas ocasionales a pesar de las leyes que las prohíben. Existen personas razonables que sustentan diferentes puntos de vista respecto de las huelgas. Unos apoyan la política prohibicionista anunciada por la Ley Taft-Hartley Sección 305, que se apoyaba en las declaraciones de Franklin D. Roosevelt.

Algunos adoptan la posición de que una gerencia arrogante o condiciones intolerables de trabajo en el servicio público no merecen más protección contra las huelgas que los negocios privados, y que el público es bien servido si se corrigen esas condiciones, aunque sea por esos medios, en último recurso.

Una opinión intermedia sostiene que una prohibición total de huelgas en el servicio público es una medida innecesariamente extrema, que va demasiado lejos en el cercenamiento de una reconocida libertad norteamericana y no resuelve plenamente el problema. Creen estos observadores que las huelgas que impliquen un peligro directo, cierto y grave para la comunidad debe prohibirse por la ley, ya tengan lugar en

(\*) White Leonard Dupee. Obra citada. Página 445.

el servicio público o en instituciones de propiedad privada.

#### 5.- LA RELACION JURIDICA ENTRE EL ESTADO (U.S.A.) Y LOS TRABAJADORES.

Para que una persona pase a formar parte de la burocracia, o si le llegue a considerar como un trabajador al servicio del estado, debe pasar por un proceso de cuatro etapas, que son:

- a. Reclutamiento.
- b. Exámenes.
- c. Certificación.
- d. Selección.

El reclutamiento se contrae a las medidas específicas adoptadas para inducir a candidatos aptos a solicitar exámenes. Es indudablemente ventajoso para el estado reclutar -- sus empleados en edad temprana para capitalizar así la pericia especial que adquieren a lo largo de toda la vida en el servicio público. El método normal para el reclutamiento es el anuncio impreso fijado en diferentes lugares públicos, en especial las oficinas de correo, suplementado por anuncios en los periódicos.

El reclutamiento, en suma, gira en torno del problema de atraer a los mejores, no a los más, aunque están justificados programas selectivos y generales.

Exámenes.- Por examen se entenderá el procedimiento formal de prueba para determinar meramente la idoneidad o la categoría por méritos, y la formación de un registro de admisibles. Las oposiciones o exámenes de competencia abierta, -- son una institución peculiarmente democrática. Cualquiera persona calificada puede ir adelante. Su relativa competencia para un nombramiento la determina un organismo neutral, imparcial, a base de pruebas objetivas proporcionados por el candidato mismo. La selección por el mérito, comprobado imparcial y objetivamente, es una base esencial para la tenencia del -- cargo. Mientras los nombramientos se hicieron por razones --

partidistas o personales, no había base moral para conceder seguridad en la tenencia de los cargos a los empleados públicos. Por el contrario, los nombramientos hechos a base de exámenes llevan consigo el corolario de la seguridad en la tenencia de los cargos.

La certificación.- Es el acto de enviar al funcionario que hace los nombramientos, los nombres de los considerados aptos para el cargo.

En la mayor parte de las jurisdicciones son certificados los tres primeros nombres de la lista, y el funcionario que hace el nombramiento puede elegir cualquiera de ellos.

Así pues, la selección, es el acto de elegir entre los idóneos, y el acto formal de darles el nombramiento.

CONTRATOS ESCRITOS.- EN ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.

\*La jurisprudencia respecto de los contratos dice lo siguiente:

"Un nombramiento o una elección para una función pública no establece una relación contractual entre la persona designada o elegida y el público..., pero el derecho del empleado no depende de ningún contrato en el sentido de una estipulación o de un ajuste entre él y el público."

## 6.- CONTRATOS ESCRITOS.

Ha habido muchas controversias en torno de la legalidad o conveniencia de contratos escritos entre autoridades públicas y empleados sobre materias de trabajo. El Instituto Nacional de Funcionarios de Derechos Municipal, redactó un escrito tendiente a demostrar que los municipios no poseen capacidad legal para hacer contratos, mas parece no haber duda en que pueden ser facultados por los estados para hacerlos. En

---

(\*) Ruling Couse Law. Tomo XXII, Pág. 379. Jurisprudencia.

1935 el estado de Washington autorizó a las ciudades de primera clase a "hacer contratos con los empleados y sus representantes acreditados acerca de salarios, jornadas de trabajo y condiciones de éste". El que una ciudad posea o no esta facultad es asunto de derecho municipal local.

La materia fue asunto de decisión judicial en algunos tribunales estatales. Un convenio entre el departamento de obras públicas de la ciudad de Baltimore y un sindicato local, autorizado por el cabildo municipal, fue anulado por los tribunales de Maryland basándose en que la ciudad no podía renunciar a sus facultades discrecionales para determinar la política de trabajo. Un convenio relativo a prácticas de trabajo entre el departamento de tránsito de Cleveland y el sindicato que representaba a los empleados de la red de tranvías de Cleveland fue considerado nulo por los tribunales de Ohio.

Estos y otros casos indican la resistencia por parte de los tribunales a reconocer legalmente los convenios o contratos, escritos entre autoridades públicas y empleados a menos que estén inequívocamente autorizados por la ley.

En cuanto a política a seguir, hay gran diversidad de opiniones. Por una parte, muchos funcionarios se niegan a tratar con los sindicatos y no consentirían nunca en entrar en arreglos escritos que parecieran restringir su libertad de acción. Por otra parte, la autoridad del Valle de Tennessee, estimula la sindicación, mantiene un mecanismo para las negociaciones y constantemente entra en acuerdos escritos con sus empleados organizados. Los acuerdos colectivos son excepcionales en el servicio público, pero es probable que se vayan haciendo gradualmente más frecuentes.

#### CONTRATOS COLECTIVOS.

Las diferencias de opinión sobre la capacidad de la gerencia y de los empleados de servicios del estado para entrar en negociaciones colectivas, versan muchas veces acerca de lo que se entiende con exactitud por negociación colectiva. Cualquier funcionario público puede tratar con empleados públicos y entablar negociaciones sobre sus demandas relativas

a materias sobre las cuales tiene él facultades para tomar de cisiones. Aunque muchas de las condiciones del trabajo están fijadas por la ley, algunas no lo están, y en este campo la gerencia puede conferenciar informal o formalmente con los sindicatos en la medida en que parezca conveniente. La gerencia no suele estar obligada legalmente a conferenciar o negociar, por ventajoso que esto pueda ser.

En un sentido más restringido de la expresión, la negociación colectiva se interpreta en el aspecto industrial, en el que la gerencia está obligada por la ley o por la coacción práctica a "negociar", en el que la decisión unilateral de la gerencia puede ser discutida por los sindicatos, y en el que la cuestión puede resolverse finalmente por la huelga o lockout. En este sentido de la expresión, la negociación colectiva, no es desconocida en los municipios, aunque no sea práctica habitual. No se conocen casos en los gobiernos de los estados.

\*Antes de la promulgación de la ley Taft-Hartley, el presidente Franklin D. Roosevelt declaró la posición oficial de su administración sobre la negociación colectiva en el servicio federal. Después de decir que es natural y lógico que las organizaciones de empleados del Estado presenten sus opiniones sobre asuntos de trabajo, expresando:

"Todos los empleados del estado comprenderán que el procedimiento de la negociación colectiva, como habitualmente se le entiende, no puede ser trasplantado al servicio público. Tiene sus claras e insuperables limitaciones cuando se aplica a la administración del personal público".

La naturaleza misma y los objetivos del estado hacen imposible que funcionarios administrativos representen plenamente u obliguen al patrono en discusiones mutuas con organizaciones de empleados del estado. El patrono es todo el

---

(\*) White Leonard Dupee. Introducción al Estudio de la Administración Pública. Pág. 441. Compañía General de Ediciones, México, D.F., 1964.

pueblo, quien habla por medio de leyes aprobadas por sus representantes en el congreso. En consecuencia, los funcionarios y empleados administrativos son gobernados y guiados y en muchos casos limitados, por leyes que fijan políticas, procedimientos o reglas en materia personal.

La revisión constitucional de New Jersey de 1947, evitó cuidadosamente emplear la expresión "negociación colectiva" con referencia al servicio público. En su lugar establece el derecho de organizarse y presentar quejas y propuestas. Este es el derecho de hablar colectivamente, y no el derecho a negociar.

## 7.- EL DERECHO DE ASOCIACION.

LA afiliación de los sindicatos del servicio público a la federación norteamericana del trabajo, tuvo lugar mucho antes de que existiera legislación permitiendo o denegándola. Esta situación quedó aclarada en 1912 con la ley Lloyd-La Follete, en forma de limitación del derecho de destitución, dicha ley dispone que:

"La afiliación de los empleados postales a cualquier sociedad, asociación y club u otra forma de organización no afiliada a ninguna organización exterior que les imponga la obligación o el deber de declararse en huelga, o que se proponga en ayudarlos en caso de huelga, contra los Estados Unidos, y que tenga por objetivos, entre otras cosas, mejorar las condiciones de trabajo de sus socios, incluida la jornada de trabajo y el sueldo por la misma, y licencias para ausentarse, por una persona o grupos de personas de dicho servicio postal, o presentar quejas al congreso o a un miembro del mismo, no constituirá ni será causa de reducción de categoría o sueldo, ni de destitución de dicha persona o grupo de personas de dicho servicio".

Esta ley fue interpretada para aplicarla a otros empleados además de los postales y disipó cualquier duda en cuanto a la propiedad legal de la afiliación en las circuns-

tancias prescritas.

Ahora puede advertirse poca disposición por parte de las autoridades públicas de los estados y de las ciudades a discutir el privilegio de la afiliación de los sindicatos de servicio público a organizaciones obreras, salvo en el caso de los policías y los maestros. En 1919, el congreso prohibió la afiliación de los policías y los bomberos del Distrito de Columbia a cualquiera organización que reivindique o use el derecho de huelga; prohibiciones análogas son comunes en las ordenanzas municipales para los policías, pero a los bomberos suele dejárseles en libertad de afiliarse a la asociación internacional de bomberos, que durante mucho tiempo estuvo afiliada a la Federación Norteamericana del Trabajo.

Puede preguntarse qué implica la afiliación. La afiliación establece un nexo orgánico entre los empleados del Estado y los trabajadores organizados. Este nexo puede significar mucho o poco; puede significar meramente un contacto ocasional entre los funcionarios de grupos sociales organizados, con poca simpatía o comprensión reales entre los individuos de filas, o puede significar cooperación activa y apoyo mutuo. Según las reglas de la Federación Norteamericana del Trabajo, la afiliación implica el pago de cuotas mensuales y especiales para el fondo común, pero no para el fondo de huelgas. La filiación implica la obligación de enviar delegados a las asambleas anuales de la organización nacional y proporciona la oportunidad de participar en la discusión y arreglo de problemas de interés para los trabajadores organizados.

La afiliación significa también que la organización nacional, la federación norteamericana de trabajo o el Congreso de Organizaciones Industriales (COI), esta dispuesta a ayudar a los empleados al servicio del estado a conseguir que el congreso a los departamentos aprueben sus peticiones.

En el mundo oficial y en el industrial el sindicalismo progresó a velocidades diferentes, con el resultado de que hay algunas ramas del servicio público están casi totalmente sindicadas, mientras otras están aún completamente in-tactas de influencia sindical. Las actitudes públicas varían

mucho; en algunas jurisdicciones se admiten libremente los sindicatos de servicios públicos. En otras son tolerados y en otras son tabú.

En todo caso los sindicatos del servicio público deben contarse ahora entre los elementos que tienen derecho a ser tenidos en cuenta en la determinación de las condiciones futuras de los empleados públicos.

## PARTE II.- LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO EN ARGENTINA.

### 1.- NATURALEZA DE LA RELACION JURIDICA ENTRE EL EMPLEADO Y EL ESTADO.

**FUNCIONARIO PUBLICO.-** Son aquellas personas que han asumido voluntariamente la obligación de prestar su trabajo al estado, en el ejercicio de una función que pertenece al mismo con fines público y en el interés jurídico y social de la colectividad, en forma que en general es permanente y mediante una remuneración.

**EMPLEADO PUBLICO.-** Es la persona que voluntariamente presta al estado un servicio permanente que constituye su profesión o modo habitual de vida, mediante la retribución correspondiente.

La naturaleza jurídica de relación entre el funcionario y el estado, se explica por tres grandes teorías, que además, son las principales:

a. **TEORIAS DE DERECHO PUBLICO.-** Se denominan así estas teorías porque parten del principio de que en esta materia el estado actúa como ente jurídico de derecho público y que en consecuencia, pública es la relación que lo vincula con los empleados o servidores del estado, ya que se trata

del ejercicio de actividades de gobierno o de administración pública, se dividen en contractuales y estatuarías.

Para la primeras el vínculo que une al estado con el funcionario constituye un contrato de derecho público, en tanto que para las segundas el estatuto constituye en su esencia un acto unilateral del poder público.

b. TEORIAS DE DERECHO PRIVADO.- Estas teorías son de dos clases:

1. La referentes al derecho real.
2. Las que tienen su fundamento en un vínculo personal.

Las primeras comprenden las doctrinas del precario, la donación y la locación de cosas.

Las del vínculo personal comprenden el mandato civil, la locación de servicios y la gestión de negocios.

Las teorías de derecho privado han sido hoy en día absolutamente abandonadas por la doctrina y la jurisprudencia ya que no pueden ser aplicadas al estado en lo que interesa en esta materia, pues el estado es fundamentalmente una persona jurídica de derecho público en cuanto ejerce las funciones que determinan su razón de ser en la esfera del gobierno o de la administración. El conocimiento o enumeración de estas teorías sólo tiene un interés científico o histórico.

c. TEORIAS CONTRACTUALES.- Como su nombre lo indica encuentran que existe un contrato de derecho público entre el estado y los funcionarios, han sido sostenidas especialmente por los tratadistas italianos.

\* No creo que se pueda sostener que existe un contrato, ni aunque se le califique como de derecho público, entre la nación y sus funcionarios, ni entre la nación y sus em

(\*) Bullrich Rodolfo.- Naturaleza de la Relación Jurídica entre el Estado y sus Trabajadores.- Derecho Administrativo.- Argentina.

pleados, porque siendo la gestión pública, sea gobierno o administración, toda movilidad no le sería posible cumplir los fines de su institución si su actividad pudiera ser trabada por las situaciones que crea aquella figura jurídica. No se concibe que el poder público estuviera expuesto a que se discutieran sus órdenes o sus instrucciones por sus subordinados amparándose en una situación contractual y mucho menos que esa situación le impidiera tomar las disposiciones exigidas -- por las circunstancias.

Por ello, es que encuentro acertada la opinión de Hauriou cuando afirma que no hay "en la operación del reclutamiento de los funcionarios, por lo general, ni los elementos de fondo de un contrato, y por otra parte, además del vínculo reglamentario, hay mucho más que un contrato, hay vínculos morales, constituidos por ventajas y deberes que incorporan al funcionario a su función, y por ende, a la institución administrativa".

El contrato para que exista requiere de varios elementos indispensables:

1. Libertad del consentimiento.
2. Objeto lícito y determinado.
3. Que las partes no modifiquen lo convenido (sin su consentimiento).

En consecuencia, la libertad de consentimiento no se da en los contratos públicos, porque si bien la persona acepta desempeñar la tarea, prácticamente su aceptación en general no es el resultado de un libre ofrecimiento, sino de un cargo que se ha solicitado empeñosamente.

La determinación del objeto no existe tampoco en la función pública: el estado nombra a una persona para una función determinada y la cambia unilateralmente su destino y su labor cuando considera que las necesidades del servicio así lo exigen.

No existe tampoco el cumplimiento de lo estipulado en la forma que fue concertada, porque en este sentido, la voluntad del estado es absoluta, aunque no puede ser arbitraria,

ya que debe estar siempre condicionada por las exigencias del momento. Así por ejemplo, el estado siempre unilateralmente, puede modificar el contenido de la función, disponer el traslado del funcionario, reducir o aumentar su remuneración, cambiar su régimen jubilatorio o poner término a la tarea cuando lo considere oportuno. Y tiene que ser así, porque no se concibe que las necesidades públicas puedan estar supeditadas a la voluntad privada de una persona.

## 2.- DERECHO DE ASCENSO O ESCALAFON.

En Argentina el ascenso se define como: "El derecho del funcionario o empleado de ocupar el puesto superior cuando ha quedado vacante y cuando las condiciones del candidato justifican esa aspiración".

El ascenso justo es uno de los pilares de un buen servicio civil. No es posible en el supuesto de que todos -- los empleados hayan tenido una aptitud moral y técnica al ser designados para mantener la eficacia de una administración si cuando se produce una vacante se designa para la misma a una persona postergando la designación de otras que por razones -- de mérito o de antigüedad tenía más derecho a ese nombramiento, o si lo que es todavía mucho peor se nombre a una persona de fuera, es decir, que hasta ese momento era extraña al personal de la administración.

Seguir ese camino es la forma más segura de anarquizar y destruir cualquier administración. El empleado injustamente desplazado pierde interés en el desempeño de su trabajo, la realiza con poca voluntad, con un mínimo de esfuerzo y, en vez de poner toda su aplicación para realizarla vive obsesionado en el modo de obtener una recomendación que le consiga -- lo que no pudo alcanzar justicieramente por sus propios méritos.

Es indispensable respetar en forma absoluta el derecho de ascenso, y un estatuto del servicio civil debe contemplar muy especialmente el modo de realizarlo, y cuando ese estatuto no exista, los jefes superiores deben tener mucho cui-

dado en la selección de personal que se encuentre en condiciones de ascender.

Así se corregirá uno de los vicios más graves que - representa el creer que trabajos de orden electoral son un mérito para una designación o para un ascenso, cuando se trata de materias que deben estar totalmente desvinculadas.

De esta manera, los ascensos de los empleados públicos deberán ser por méritos propios y no alcanzados por méritos a través de situaciones políticas, en consecuencia la administración estatal se verá favorecida con sistema de selección de personal aplicados en forma estricta, no dando lugar a disposiciones elásticas o propiamente situaciones políticas.

### 3.- DERECHO DE ASOCIACION.

La constitución de Argentina consagra entre las declaraciones derechos y garantías para los habitantes de la nación, la de asociarse con fines útiles (art. 14), derecho que como es obvio también puede ser ejercido por los funcionarios públicos para cumplir esa finalidad, no habiendo dificultad alguna, por el contrario es de práctica que se constituyen sociedades mutualistas, cooperativistas, etc., en otras de índole similar.

Pero el derecho de asociación se discute cuando se trata de constituir sociedades denominadas sindicales o sociedades que pretendan imponer soluciones en una forma que puede implicar un avance sobre las funciones de gobierno. En ese caso, el derecho de asociación no existe. En Francia, que se ha caracterizado por su liberalismo exagerado, se ha admitido que los agentes públicos pueden formar asociaciones y que estas puedan formar sindicatos en virtud de la ley de 21 de marzo de 1884; así lo resolvieron los tribunales judiciales, la corte de casación y el consejo de estado.

En Alemania, la constitución de 1919, en su artículo 130 establecía que los funcionarios eran servidores de la

nación y no de un partido; les aseguraban la libertad de opiniones políticas y de asociación.

#### 4.- DERECHO DE HUELGA DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS.

El desempeño del cargo tiene como características - la obediencia, lealtad y fidelidad, excluye en una forma absoluta lo que se ha llamado el derecho de huelga.

Los agentes públicos —funcionarios, empleados, trabajadores del estado—, tienen como tarea primordial la de organizar y hacer funcionar los servicios públicos, que significan en definitiva la marcha y el buen funcionamiento del estado y es en consecuencia inconcebible que se admita que los encargados de esa tarea puedan paralizarla para tratar de resolver con ese procedimiento asuntos de interés propio, deteniendo de ese modo las actividades del estado que están encargados de ejecutar. Servicio público y huelga son conceptos antinómicos.

Si bien esa materia hasta ahora no ha sido motivo de preocupación para las autoridades argentinas, por cuando ha habido el anuncio de la posibilidad de una huelga, la cesantía inmediata de algunos empleados puso fin a la cuestión. Es conveniente que la legislación la trate con energía, condenándola en absoluto y estableciendo sanciones penales para esos casos, como lo han hecho otros países, así por ejemplo, - en Australia el Common Wealth Constitution Act dispone en su párrafo 66 que cualquier funcionario que fomente o tome parte directa en una huelga que afecte los servicios públicos de la confederación, será destituido sumariamente, por haber cometido un acto ilegal contra la paz y el orden público, sin perjuicio de las penalidades que le corresponden al delito.

El código penal argentino sólo considera posible de delito al obrero, —que puede ser de estado—, que ejerciere violencia sobre otro para compelerlo a tomar parte en una huelga o boicot.

M-0030155

## 5.- EXTINCION DE LA RELACION JURIDICA ENTRE EL ESTADO Y EL EMPLEADO PUBLICO.

La relación jurídica que se ha formado entre el estado y el funcionario puede extinguirse por diversas causas y de distintos modos.

a. POR ACTO DEL ESTADO.- En primer lugar la relación termina cuando el estado revoca el nombramiento que ha efectuado, dejándolo sin efecto.

La revocación, como es indudable, debe sujetarse a las normas constitucionales o legales que la regulan. En la república de Argentina, la revocación de todos los funcionarios que están al servicio del estado, está supeditada a la voluntad discrecional del presidente de la república, a quien la constitución le ha otorgado esa facultad (art. 86 inciso 10). En esa misma cláusula condiciona en algunos casos el nombramiento al acuerdo del senado, pero no a la revocación.

La revocación directa por el estado tiene por objeto poner fina a la relación jurídica, pero en determinados casos también es una sanción denominada expulsiva, porque importa entonces un castigo.

Los únicos funcionarios cuya remoción está reglada, son aquellos que como los jueces, no pueden ser removidos sino mediante el procedimiento del "juicio político" (Art. 96 - constitucional).

En segundo lugar, la relación jurídica se extingue ipso iure cuando termina el plazo para el cual fue designado el funcionario. Ejemplo: los directores de reparticiones antárquicas como las obras sanitarias de la nación, que designados por un periodo de cuatro años, al fenecimiento del mismo terminarán su función por extinción de la relación jurídica - que los vinculaba con el estado.

En el orden político donde existen numerosos funciones de término definido, es necesario a veces establecer en una forma imperativo el modo en que va a expirar el plazo, y en consecuencia, la vinculación jurídica que regula.

En tercero y último lugar, se pregunta si la inhabilitación decretada por la justicia en el desempeño de un cargo, extingue por sí sola la relación jurídica entre el funcionario y el estado\*, Bullrich, señala que a su juicio, la extingúe desde la fecha en que lo establezca la sentencia y que la misma pase en autoridad de cosa juzgada. La inhabilitación es una pena aplicada por haberse cometido un delito castigado por el derecho penal y comprobado ello por la justicia, no es menester que la administración revoque un nombramiento para una función de la cual el funcionario ha sido separado por aquella.

b. POR ACTOS DEL EMPLEADO.- La relación jurídica se extingue cuando el funcionario o el empleado, presenta la renuncia de su cargo, expresando su voluntad de no continuar en el desempeño del mismo.

La renuncia no debe ser intempestiva y el funcionario no puede abandonar sus funciones mientras aquella no le haya sido aceptada, o mientras no se le haya nombrado reemplazante. A este respecto, el artículo 252 del código penal, dispone que será reprimido con multa de cincuenta a quinientos pesos e inhabilitación especial de un mes o un año, al funcionario público, que, sin habersele admitido la renuncia de su destino lo abandonare con daño del servicio público; lo que significa que si no hubiere daño no se aplica esa penalidad.

c. POR MUERTE DEL EMPLEADO.- La muerte de la persona es un hecho que extingue lógicamente la vinculación jurídica entre el estado y el funcionario.

---

(\*) Nota del autor. Rodolfo Bullrich. Principios Generales de Derecho Administrativo. Pág. 385. Editorial Guillermo Kraft. Ltda. Argentina.

## Capítulo V

### RELACIONES DEL TRABAJO BUROCRATICO.

1. Naturaleza de los empleados públicos.
2. Clases de contratos a que están sujetos los trabajadores al servicio del estado.
  - a. Los trabajadores base (nombramiento)
  - b. Las partidas del presupuesto, (honorarios, salarios, compensación de servicios).
3. Conflictos entre el estado y sus servidores.
4. El derecho procesal de los conflictos del trabajo burocrático.

## Capítulo V

### RELACIONES DEL TRABAJO BUROCRATICO

#### 1.- NATURALEZA DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS.

La naturaleza jurídica de las relaciones entre el Estado y sus servidores ha sido objeto de opiniones muy contradictorias entre las cuales podemos citar: la tesis contractual, la organicista, la del acto unilateral, la del acto con condición, la tesis estatutaria y la tesis que deriva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, basada en la declaración de derechos sociales.

El derecho administrativo moderno descansa en la teoría del origen legal de la competencia de los funcionarios públicos. La justificación de toda actuación del poder público es la ley, que es la creadora de toda la estructura administrativa y fija los caracteres y los límites de todos los órganos públicos. Todo órgano depende directamente de los términos de la ley que lo ha creado. Cualquier contravención a este principio nos interna en la teoría de los funcionarios de hecho.

Numerosas opiniones tratan de precisar la naturaleza jurídica de la función pública.

Dos grupos de teorías intentan esta definición:

- a. Teorías de derecho privado, y
- b. Teorías de derecho público.

Las teorías de derecho privado toman los elementos generales de este derecho y pretenden aplicarlo a las relaciones entre el estado y las personas que le prestan sus servicios. El esfuerzo de estas teorías se concreta en encontrar alguna categoría jurídica de derecho privado que puede tener semejanza con la relación jurídica en cuestión.

Las teorías de derecho público se preocupan por encontrar sus propias soluciones, en las que predomina el interés público, sin menoscabo de cualquier otro interés, que puede ser considerado en la estructura general de una institución administrativa.

Opiniones publicistas han surgido con el objeto de definir la relación de los funcionarios y empleados con el estado.

- a. La que sostiene que es un acto unilateral del estado.
- b. La que afirma que es un acto contractual.
- c. La que considera que es un acto-condición, y
- d. La teoría del estatuto legal y reglamentario.

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

Desde luego, en nuestro régimen constitucional esta tesis no es admisible porque es contraria a lo que expresa en sus párrafos 3° y 4°; artículo 5° constitucional, párrafo 3° - "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, lógicamente - la tesis se apoya en que no se requiere del consentimiento del trabajador y nuestra constitución expresamente dice que el trabajador deberá prestar un servicio con su pleno consentimiento.

Por otro lado, el párrafo 4° dice lo siguiente: "En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas..." Este párrafo establece que los servicios deberán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes; mientras que la tesis unilateral se sostiene sobre una obligación que va implícita en el orden público.

TESIS CONTRACTUAL.- Esta tesis se sostiene en que la relación entre el estado y sus trabajadores es una relación contractual, en la que interviene la voluntad del estado y la

del propio trabajador. Este acto jurídico se perfecciona --res inter alios acta-- ambas voluntades se subordinan al or den jurídico para definir su propia situación.

\*Se recurre a otra categoría contractual, como son los contratos de adhesión, en lo que una de las partes fija -- de antemano las condiciones a las que otra se adhiere. Esta -- opinión ha sido objetada por los autores de derecho adminis-- trativo, porque consideran que la idea de "contrato", tomada en su forma tradicional, no se ajusta a este tipo de relaciones. "Las argumentaciones para sostener la tesis contractual no son aceptables, además de que en ella se infligen serios -- quebrantos a la noción del contrato, no puede sostener su pun-- to de vista, porque, a pesar de que no hay texto legal expre-- so que degermine que clase de situaciones jurídicas debe produ-- cir el contrato, si hay los que dan carácter y denominación diversa del contrato a otros actos formados por el concurso -- de varias voluntades, tales como la ley o como la sentencia -- que dicta un tribunal colegiado. Además, la necesidad de que se genere una situación jurídica individual deriva de la fun-- ción y carácter del contrato. En efecto, éste constituye una institución establecida para satisfacer necesidades privadas de los hombres, y como esas necesidades y los medios de que -- los particulares disponen para darles satisfacción, varían de caso, es natural que las consecuencias del contrato deban -- adaptarse a esa variabilidad, lo cual no se logra sino indivi-- dualizando los efectos que produce.\*\*

\*\*\* La relación entre el estado y el funcionario o empleado público es una relación de derecho público, sin que deban intervenir consideraciones de derecho privado de ningún género. Los puestos públicos han sido creados respondiendo a un interés público, para satisfacer necesidades públicas y en general para realizar los fines del estado, asignados a sus -- órganos. Lo cual no obsta para que ciertas instituciones ofi-- ciales se rijan por la Ley Federal del Trabajo.

---

\* Derecho administrativo. Relación jurídica. Pág. 571, An-- drés Serra Rojas. México, 1976. Ed. Porrúa, México.

\*\* Derecho administrativo. Gabino Fraga. Pág. 133. Ed. Porrúa

\*\*\* Andrés Serra Rojas. Pág. 371. Obra citada. Ed. Porrúa.

TESIS DEL ACTO CONDICION.- El acto condición deriva de la voluntad del estado y del particular nombrado y del efecto jurídico que origina, o sea condicionar la aplicación a ese caso particular de las disposiciones legales preexistentes que regulan la relación establecida.

Al respecto, Gabino Fraga dice "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".

LA TESIS DEL ESTATUTO LEGAL Y REGLAMENTARIO.- Las relaciones del estado con sus trabajadores se regulan de manera estatutaria o reglamentaria. Los derechos y obligaciones de los servicios públicos se fijan en las leyes y reglamentos. Es un acto unilateral del estado, que fija las condiciones -- que juzga necesarias para el servicio, sin que intervenga la voluntad del trabajador, pues es facultad exclusiva de los Poderes de la Unión.

De lo anterior se desprende que la doctrina y las legislaciones extranjeras están acordes en que las relaciones entre el estado y sus empleados o funcionarios son de derecho público y por lo mismo no están en el ámbito del derecho del trabajo, sino del derecho administrativo. Todavía más, se habla de obligaciones del empleado público, frente a la colectividad, al grado de identificarlo con el estado; no trabaja para el estado, sino que es el estado.

\* Así la naturaleza administrativa de la relación burocrática la proclaman los tratadistas extranjeros de derecho administrativo e incomprensiblemente los siguen los nuestros.

Las relaciones entre el estado y sus servidores en

\* Alberto Trueba Urbina. Relación del Trabajo Burocrático. -- Pág. 596. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Editorial -- Porrúa. México.

nuestro país, dejaron de ser administrativas a partir del 1° de mayo de 1917, en que entró en vigor nuestra constitución, - que hizo la primera declaración de derechos sociales de los - trabajadores en general y específicamente de los empleados pú - blicos y privados.

En la actualidad se ha vigorizado en la propia cons - titución y sus leyes reglamentarias, el derecho del trabajo - de los asalariados, de todos los trabajadores en general, así como de los empleados públicos. El conjunto de derechos de és - tos, constituye el derecho mexicano del trabajo, de modo que - la teoría del empleo público corresponde a esta disciplina. - Por ello, nosotros nos ocupamos del derecho del trabajo de -- los burócratas, ya que también a éstos les es aplicable la -- teoría integral del derecho del trabajo. Las relaciones entre el estado federal, los estados miembros y los municipios y -- sus servidores, son de carácter social y por consiguiente és - tos son objeto de protección y reivindicación en el artículo 123 y sus leyes reglamentarias; no debiendo confundirse la na - turaleza social de esta relación con la función pública que - realiza el estado y sus servidores frente a los particulares.

\* Por último, la Suprema Corte de Justicia, ha dic - tado jurisprudencia en el sentido de que: "Aún cuando es cier - to que, en términos generales, existe una relación de trabajo entre el poder público y sus servidores, también lo es que es - ta relación no tiene las características de un verdadero con - trato de trabajo, tal como está previsto en nuestra ley labo - ral, supuesto que ésta tiende esencialmente a regular las ac - tividades del capital y del trabajo como factores de produc - ción, o sea en funciones económicas; lo que no sucede tratán - dose del poder público y de sus empleados, atenta nuestra or - ganización política y social, porque las funciones encomenda - das al estado no persiguen ningún fin económico, sino más - - bien un objetivo de control para la convivencia de los compo - nentes de la sociedad. Por ello no puede afirmarse que exis - ta paridad en los fenómenos jurídicos enunciados, y por lo -- mismo, lógicamente no puede aceptarse que la jurisprudencia -

---

(\*) Índice de Jurisprudencia. 1917-1965, 4a. Sala. Tesis Ju - risprudencial No. 200, pág. 187.

sustentada en relación con la suspensión, tratándose de verdaderos contratos de trabajo, haya de regir ese mismo fenómeno, cuando se trata de trabajadores al servicio del estado".

\* EL ESTADO CONTEMPORANEO.-

Todas las constituciones y el estado eran meramente políticas hasta 1917. Las constituciones políticas del mundo integran el estado moderno a través de los tres clásicos poderes públicos: legislativo, ejecutivo y judicial, precedidos de una parte dogmática en la que se consignan los derechos -- del hombre, es decir, los derechos públicos individuales protegidos a través de recursos políticos y entre nosotros por -- el juicio de amparo. Cada uno de aquellos poderes públicos, conforme a nuestra constitución, se representa en el Congreso de la Unión, presidente de la república y Suprema Corte de -- Justicia, cuyas funciones fundamentales son públicas, cual corresponde de acuerdo con la Constitución.

Pero la constitución mexicana de 1917 fue la primera en el mundo que consignó derechos sociales agrarios y del trabajo, propiciando la transformación estructural progresista del estado moderno al encomendarle funciones sociales independientemente de sus funciones públicas. Tales atribuciones sociales de los poderes públicos se consignan expresamente en la propia constitución, surgiendo así el estado contemporáneo.

En consecuencia, el artículo 123 de la Constitución de 1917, creó la figura del estado-patrón, regulando sus relaciones con sus trabajadores desde el momento en que precisó -- no sólo las relaciones de producción, sino también las rela-- ciones entre los que prestan un servicio a otro, y por consi-- guiente quedaron incluidos en el término "empleados", del texto constitucional mencionado los derechos sociales de los tra-- bajadores al servicio del estado y tipificado éste como pa-- trón.

En tal virtud, es el estado, jurídicamente, persona

---

(\*) Ponencia del Dr. Alberto Trueba Urbina. El Estado Patrón. Revista Mexicana del Trabajo, S.T.P.S. 1977, Pág. 155.

de derecho público en los términos de la Constitución política, esencialmente burguesa, aunque se le asignan algunas funciones sociales. Por otra parte, el estado es la persona de derecho social desde el momento en que queda sometido a la legislación y jurisdicción del trabajo que consigna el artículo 123 de donde emerge la teoría del estado-patrón, que no deja de ser hermosa teoría. El estado es persona de derecho privado cuando realiza actividades que no son ni pública ni sociales, y celebra contratos con los particulares, quedando también sometido en este caso a la jurisdicción pública administrativa, y es persona de derecho social cuando realiza actividades o ejerce funciones protectoras y reivindicatorias en favor del proletariado.

La problemática de la personalidad del estado es -- muy discutida en la ciencia administrativa, pues unos la sostienen y otros la combaten; es más, existe una corriente respecto a la personalidad única del estado, estimando que tal personalidad sólo tiene lugar en cuanto al patrimonio del estado, mas no en lo relativo al ejercicio del poder público, -- en virtud de que el estado no es titular de derechos, como administrador de funciones. Sin embargo, la penetración del nuevo derecho del trabajo en el estado moderno, originó que independientemente de las funciones pública del estado, éste tuviera que actuar socialmente en relación con su intervención en la cuestión social, ya que hasta 1971, en que se promulgó nuestra carta Magna, las actividades del estado moderno eran exclusivamente políticas, abstencionistas y liberales. Las relaciones entre el estado y sus servidores debían regirse por leyes del servicio civil, como en otros estados del mundo.

En las ficciones jurídicas del estado moderno se -- quiebra la teoría de la personalidad única, así como la doble que tanta influencia tiene entre nosotros pues de acuerdo con nuestra legislación y jurisprudencia el estado actúa como persona de derecho público cuando ejerce las funciones públicas que le confiere la constitución política y que comprenden a toda la comunidad; en tanto que si sólo ejerce derechos y obligaciones de carácter patrimonial, como cualquier particular, su personalidad se tipifica como las personas de derecho privado.

La misma teoría se acepta en la doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia, que reconoce el estado como entidad soberana; encargada de velar por el bien común, acatando dictados de observancia obligatoria y como entidad jurídica de derecho civil, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones semejantes a los de las personas civiles.

\* EL ESTADO PATRON.-

Como se ha dicho anteriormente, la figura jurídica de Estado-patrón, tiene su origen en el artículo 123 constitucional promulgado en 1917, de manera que las relaciones de trabajo entre el estado y sus trabajadores no podía regirse por leyes del servicio civil; por lo que desde entonces el estado patrón en sus relaciones con sus trabajadores comenzó a regularse por los textos fundamentales del mencionado precepto constitucional. Sin embargo de 1917 a 1938, las relaciones entre el estado y sus trabajadores subsistieron aunque no se aplicaron las leyes del trabajo, por lo que a iniciativa del entonces presidente de la república Lázaro Cárdenas, se expidió el Estatuto Jurídico de los trabajadores al servicio del estado, el cual se inspiró en los principios sociales del artículo 123.

En lo que respecta a la naturaleza de las relaciones laborales entre el estado y sus servidores, la doctrina y las legislaciones extranjeras, están acordes en que tales relaciones son de derecho público y por lo mismo no están en el ámbito del derecho del trabajo, sino del derecho administrativo; como puede verse en el tratado de derecho laboral de Guillermo Cabanellas y Walter Kaskel y German Dersch en derecho del trabajo. Todavía más se habla de obligaciones de empleado público frente a la colectividad, al grado de identificarlo con el estado; no trabaja para el estado sino que es el estado; en opinión de Ernesto Krotoschin expuesta en su Tratado Práctico de Derecho del Trabajo.

También se admite por algunos tratadistas que los -

---

(\*) Ponencia. Dr. Alberto Trueba Urbina. Ob. Cit. México, 1977  
Pág. 158.

funcionarios del estado son asimilables a los empleados de -- las empresas privadas y que por tanto deben estar sujetos a -- la legislación del trabajo, porque los vínculos que se crean entre ellos son jurídicos y contractuales, y porque tienen -- los mismos derechos colectivos de asociación y huelga, así co -- mo los individuales consignados en favor de los asalariados.

Por otra parte, afirma Mazzoni, que hay tres tipos de relación de trabajo: una individual (entre empleador y tra -- bajador), una pública (entre el estado y el empleado u opera -- rio independiente del mismo) y una colectiva (cuando por lo -- menos uno de los sujetos es asociación sindical).

En la doctrina extranjera predomina la opinión de -- carácter público de la función que desempeñan los servidores del estado, cuyas relaciones se consideran de Derecho Adminis -- trativo. En consecuencia: la naturaleza administrativa de la relación burocrática la sustentan tratadistas extranjeros de derecho administrativo e incomprensiblemente los siguen nues -- tros tratadistas, rigiéndose sus relaciones por leyes del ser -- vicio civil.

Pero en nuestro país, el artículo 123 creó el esta -- do-patrón frente a sus trabajadores y obreros, y cuyas rela -- ciones dejaron de ser públicas y se convirtieron en relacio -- nes sociales de carácter laboral. En consecuencia el estado -- patrón tiene responsabilidades sociales frente a sus trabaja -- dores que sustituyeron a la antigua burocracia.

Las relaciones entre el estado federal, los estados miembros y municipios y sus servidores, son de carácter social y por consiguiente, éstos son objeto de protección y reivindi -- cación en el artículo 123 y sus leyes reglamentarias: no de -- biendo confundirse la naturaleza social de estas relaciones -- con la función pública que realizan el estado y sus servido -- res frente a los particulares.

Confirma la naturaleza de la relación laboral entre el estado y sus servidores, la jurisprudencia de la suprema -- corte de justicia; pues si el estado es patrón y por consi -- guiente parte en un juicio de trabajo, debe tener los mismos derechos que los demás litigantes, inclusive el de promover --

juicio de amparo como podría hacerlo cualquier patrón.

La jurisprudencia al respecto, está concebida en --  
los siguientes términos:

"Estado patrono, puede pedir amparo contra el tribunal de arbitraje. No existe ya razón para negar en forma absoluta, el derecho de ocurrir a la vía de amparo a los órganos del poder público, cuando ellos, en realidad, por actos del propio poder, que autolimitando su soberanía, creando derechos públicos subjetivos en beneficios de los particulares -- con quienes tiene relaciones de carácter jurídico, se ha colocado en el mismo plano que los propios particulares, para dirimir sus conflictos de intereses, litigando ante un organismo que en rigor es jurisdiccional, aunque con jurisdicción especial, como sucede tratándose del tribunal de arbitraje, de acuerdo con las disposiciones del estatuto jurídico para los trabajadores al Servicio del estado.

En otros términos, cuando el estado no hace uso libre de su soberanía, sino que limitándola, sujeta la validez de sus actos a las decisiones de un organismo capacitado para juzgar de ellos, resulta equitativo, lógico y justo, que tenga expeditas las mismas vías que sus colitigantes, pero ante la jurisdicción creada en defensa de sus intereses, y así hay que concluir que puede usar de los recursos, tanto ordinarios como extraordinarios, equivalentes para ambas partes".

#### IDENTIFICACION DE PATRONES.-

Los patrones estatales son los siguientes:

- a) El Poder Ejecutivo Federal, a través del Presidente de la República y sus secretarios, que son los jefes de las unidades burocráticas.
- b) Las cámaras de diputados y senadores.
- c) La Suprema Corte de Justicia, tribunales colegiados y unitarios de circuito y jueces de distrito.

También por disposición expresa el artículo 1° de la Ley burocrática, tienen el carácter de patrones estatales, los que establece el propio artículo que a la letra dice:

"ARTICULO 1º.- La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias -- de los poderes de la unión, de los gobiernos del distrito y -- territorios federales; de las instituciones que a continua-- ción se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, juntas federales de mejoras -- materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión -- de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil Maximino Avila Cmacho y Hospital Infantil; así como de los otros -- organismos descentralizados similares a los anteriores que -- tengan a su cargo función de servicios públicos".

Las empresas descentralizadas no incluidas en el artículo anterior, se rigen por la Ley Federal del Trabajo, pero con fuerza indiscutible, incluye a determinados organismos descentralizados dentro de la jurisdicción burocrática como -- caminos y puentes federales de ingreso.

Así mismo, tienen el carácter de patrones los poderes públicos, legislativo, ejecutivo y judicial de los estados y municipios o ayuntamientos, cuyas relaciones se rigen -- por el apartado A del Artículo 123 y su ley reglamentaria, -- porque la legislación federal del trabajo burocrático no se -- les puede aplicar jurídicamente.

## 2. CLASES DE CONTRATOS A QUE ESTAN SUJETOS LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

A falta de una definición de lo que es contrato de trabajo en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, esta misma dispone en su artículo 11 que la Ley Federal del Trabajo debe aplicarse supletoriamente.

Así la Ley Federal del Trabajo en su título segundo capítulo primero, dispone en su artículo 20 que "Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a u-

na persona, mediante el pago de un salario".

El mismo artículo en su párrafo segundo define lo que se debe entender por contrato de trabajo: "Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario."

La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado, producen los mismos efectos.

Con el objeto de esclarecer lo anterior, veremos -- cuáles son las clases de contratos que se pueden vislumbrar -- en el derecho burocrático y de manera muy superflua, hacer una comparación con el derecho del trabajo.

El artículo 3° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece que las relaciones de trabajo en el derecho burocrático son: las que pueden existir entre el estado, representado por los titulares del poder público y los empleados, en virtud de un nombramiento expedido a favor del empleado o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Ahora bien, el artículo 12 de la citada ley nos dice que: los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.

Con lo anterior podemos darnos cuenta que los nombramientos substituyen a los contratos individuales de trabajo, por lo que ahora enumeraremos los diferentes tipos de nombramientos que existen de acuerdo con lo que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: de base, provisionales, interinos, de confianza, lista de raya, eventuales, por compensación de servicios, supernumerarios, servicios federales, personal obrero, base y contratos de honorarios. También en el artículo 15 fracción III de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece que

el carácter de los nombramientos es: definitivo, interino, -- provisional, por tiempo fijo, por obra terminada.

Cabe hacer notar que en la mayoría de los casos no se expide a los interesados constancias del nombramiento, sino que únicamente son aviso o notificaciones en el sentido de que han causado alta en alguna dependencia, con determinada cantidad de sueldo y con su respectiva categoría.

\* a. TRABAJADORES DE BASE.

Este nombramiento se expide a los trabajadores no incluidos en el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que expresa cuáles son las plazas de confianza.

El personal de nuevo ingreso adquiere la base al -- cumplir 6 meses de servicio en forma ininterrumpida, sin nota desfavorable en su expediente. En este caso el empleado será inamovible. A los empleados de base que reciben una constancia, también se les llama supernumerarios, por considerar que están incluidos en el presupuesto en forma determinada.

Los trabajadores numerarios y supernumerarios: los primeros son aquellos cuya plaza está consignada en el presupuesto de egresos de la dependencia, ya sea en forma específica y determinada o en forma global. Los segundos son los que están fuera del número previsto en el presupuesto y cuya designación se basa para satisfacer necesidades del servicio -- que no eran conocidas o no estaban previstas al formular dicho presupuesto.

b. LAS PARTIDAS DEL PRESUPUESTO.

Para mayor comprensión, citaremos a continuación algunas partidas del instructivo para la formación y aplicación del presupuesto general de egresos de la federación que nos -

---

(\*) Art. 3° Reglamento interior que fija las condiciones generales de trabajo en el Departamento del Distrito Federal, México. Editorial Andrade, S.A.

hablan de los salarios y otras remuneraciones y categorías.

Partida No. 1105. HONORARIOS.-

Remuneraciones que previamente aprueba la Dirección General de Egresos profesionales, técnicos, expertos o peritos, por estudios, obras o trabajos determinados que correspondan a su especialidad. Esta partida no se utilizará para remunerar los trabajos extraordinarios del personal de planta ni para cubrir sueldos del mismo que tenga a su cargo labores similares a la de los grupos de funcionarios y empleados de la administración pública.

Este contrato es el que se conoce en el derecho civil como el contrato de prestación de servicios profesionales.

Esta clase de contrato es el que celebra el patrón con personas que tienen una profesión o especialidad, para cuyo ejercicio se requiere autorización expedida por la Dirección General de Profesiones, dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

En consecuencia, los profesionales que forman parte de este tipo de contrato con los titulares de la federación, al serles pagados sus sueldos por la partida 1105, no se considera que sus relaciones de trabajo sean de naturaleza burocrática, sino que más bien caen dentro del ámbito del derecho civil.

Partida No. 1106. SALARIOS.-

"Retribuciones a obreros". Dentro de esta partida del presupuesto, se encuentra el personal que presta sus servicios en las secretarías del estado, comunmente conocido como personal de lista de raya o personal obrero.

Todos los que prestan sus servicios al estado y que desde el punto de vista real son trabajadores del estado, no son considerados sujetos de relación jurídica por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por estar considerados sus pagos en la partida del presupuesto a que hacemos referencia. Por lo general, las personas que son designa-

das en esas plazas, son de recursos modestos, desempeñan actividades de intendencia o labores pesadas y sin embargo, no gozan de los servicios que brinda el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

#### Partida No. 1206.- COMPENSACION DE SERVICIOS.

Asignaciones destinadas a cubrir retribuciones por servicios eventuales o substituciones, cuando no se expidan constancias de nombramiento, de conformidad con el artículo 33 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación. Pagos a empleados salientes por el tiempo que utilicen en la entrega de las dependencias o en el relevo de servicio que estén ejecutando, cuando se encuentre justificada esta espera; y la liquidación de diferencias de sueldos de conformidad con el artículo 34 del reglamento mencionado; también se cargarán a esta partida las remuneraciones por servicios transitorios, que apruebe la Dirección General de Egresos.

Estos empleados no son de base ni de confianza, sencillamente reciben la denominación de trabajadores de compensación de servicios, y ello quiere decir que son eventuales, que en cualquier momento se puede dar por terminada la relación de trabajo, sin ninguna responsabilidad para el titular de la dependencia. Consideramos que este tipo de partida es semejante a los contratos individuales de trabajo de los que nos habla la Ley Federal de los Trabajadores y que se conoce con el nombre de obra determinada o de tiempo fijo.

#### c. CONTRATOS EN FORMA INTERINA Y PROVISIONAL.

El artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, nos dice que el carácter de los nombramientos es: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada.

**NOMBRAMIENTO INTERINO.-** Es aquel que se nombra para ocupar una plaza que ha quedado vacante por más de seis meses. En estos casos se nombra interinamente hasta que la comisión de escalafón dictamina en forma definitiva a quien le corresponde ocupar dicha plaza, porque el titular de la misma haya

solicitado licencia por tiempo indefinido, fundándose en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La vacante que se ocupe sólo podrá durar el tiempo que dure la licencia del titular.

Las constancias que se expiden en forma provisional son para ocupar una plaza de base en forma temporal de seis meses como máximo, por los siguientes motivos:

I. Porque la vacante se haya presentado en virtud de que la plaza de base haya sido turnada a la comisión de es calafón.

II. Porque la vacante se haya presentado en virtud de que su titular haya sido ascendido a otra plaza también en forma provisional.

III. Porque la vacante se haya presentado por licencia de un titular, por un periodo menor de seis meses.

### 3. CONFLICTO ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES.

El estado moderno, en nuestra constitución de 1917, se desdobra en dos entes:

Un estado político organizado jurídicamente con las garantías individuales y los poderes públicos, legislativo, ejecutivo y judicial; constituyéndose el estado federal por éstos y por los estados miembros que adoptan la misma forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, en los términos -- del artículo 115.

Un estado de derecho social, que comprende las garantías sociales y su jurisdicción especial, que integra uno de los capítulos de la constitución social, subordinado a los poderes políticos.

Así, el estado viene a ser un ente, una realidad ju

rídica que es representada por el órgano denominado gobierno, compuesto por individuos y por instituciones. El Jefe del Estado, en países como el nuestro, es el Presidente de la República, con el summun de facultades y poderes que se le confieren por la ley fundamental. En sus actividades, el estado político y sus funcionarios son los que tienen la representación del pueblo y actúan a nombre de éste. En su organización democrática representan el poder capitalista.

El estado democrático capitalista simboliza a la -- clase explotadora, por lo que es admisible la existencia del estado-patrón, cuya alma es esencialmente burguesa y en sus relaciones sociales con sus servidores o trabajadores se originan conflictos laborales que deben ser dirimidos por la jurisdicción especial del trabajo. La otra cara del estado y de recho social, es el que desarrolla la lucha de clases.

Los conflictos entre el estado, poderes federales, -- locales y municipales y sus trabajadores, se originaron con motivo de la ya mencionada declaración de derechos sociales -- en su artículo 123 de la constitución de 1917; desde entonces empezó su lucha social, mediatizada por la fuerza del poder público, pero los conflictos entre los jefes de las unida des burocráticas y sus servidores tuvieron como escenarios -- las juntas centrales de conciliación y arbitraje; posteriormente a partir de la expedición del estatuto jurídico de 1938 tuvieron expresión de realidad en las juntas arbitrales y en el tribunal de arbitraje hasta el año de 1960, en que se adicionó el artículo 123 con el apartado B), en donde surgen los tribunales burocráticos encargados de dirimir los conflictos; el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

#### a. DIVISION FUNDAMENTAL DE LOS CONFLICTOS DEL TRABAJO BUROCRATICO.

Por disposición expresa del artículo 123 de la Cons titución, apartado B), fracción XI, se establecen dos juris-- dicciones especiales de carácter social con objeto de resol-- ver las controversias entre el estado y sus servidores, a sa- ber:

I.- Una para las diferencias o conflictos entre los poderes legislativo y ejecutivo y sus trabajadores, y

II.- Otra para las diferencias o conflictos entre el poder judicial de la federación y sus servidores.

Así como los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y en general todo aquel que presta un servicio a otro, tienen su jurisdicción laboral a cargo de las juntas de conciliación y arbitraje, los trabajadores al servicio del estado tienen su jurisdicción especial a cargo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se trate del poder al que sirvan. Las normas de procedimientos a través de las cuales se ejercen las dos jurisdicciones y los actos procesales son las mismas.

Los tribunales burócraticos, el tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, ejercen funciones administrativas cuando se presentan los siguientes casos:

- I. Cuando se trata del registro de los sindicatos, y
- II. Cuando se trata de registros de las condiciones de trabajo (art. 124 fracciones III y V).

Por lo que se refiere a la cancelación del Registro del Sindicato, cuando hay controversia, no es acto administrativo sino materia de un juicio contencioso que se resuelve en ejercicio de la función jurisdiccional.

#### b. LA JURISDICCION BUROCRATICA Y SUS DIVERSOS CONFLICTOS.

En la función laboral burocrática se dirimen los conflictos entre el estado y sus servidores. Estos conflictos se originan por las diferencias que surgen con motivo de la relación jurídica de trabajo existente entre los poderes públicos y sus trabajadores, o por hechos íntimamente relacionados con ella. Tales conflictos pueden ser de cuatro clases, a saber:

- I. Individuales: entre los titulares de una dependencia y -

- sus trabajadores;
- II. Colectivos: entre el estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;
- III. Sindicales: entre los trabajadores y sus organizaciones.
- IV. Intersindicales: entre dos o más sindicatos de trabajadores al servicio del estado (artículo 124, fracción I, II y IV).

Estos conflictos se producen con motivo de la relación jurídica de trabajo establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones y los trabajadores de base a su servicio como reza el artículo 2° de la ley respectiva, o por hechos íntimamente relacionados con la relación laboral.

Los conflictos sindicales e intersindicales son provocados también por la relación jurídica de trabajo, pero suponen, lógicamente, divergencias en torno de derechos escalafonarios o preferentes o de carácter profesional entre los miembros de un sindicato, o entre dos o más sindicatos por motivos que atañen directamente a las asociaciones profesionales.

Todos estos conflictos entre los trabajadores y los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, se tramitan con sujeción a las mismas normas de procedimientos consignadas en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional.

El tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. - - Es un órgano jurisdiccional encargado de dirimir los conflictos que surjan entre los poderes legislativo y ejecutivo y sus trabajadores. Se trata de un cuerpo colegiado, clasista, que teóricamente y a la luz del derecho constitucional viene a formar como las juntas de conciliación y arbitraje, un nuevo poder todavía de mayor anarquía, por cuanto que queda sometido a su jurisdicción no sólo la más alta autoridad política representativa del estado, el presidente de la república, que entre nosotros es más que un rey o primer ministro y más que todos los jueces, magistrados y ministros, sino también la Cámara de Diputados y la de Senadores, como integrantes del poder legislativo. Este tribunal obedece al cambio en la estructura política del estado, como ocurre con las juntas de -

conciliación y arbitraje, que desecha el principio individualista para sustentarse en la división de la sociedad en clases, dándoles a éstas participación de autoridades en el tribunal.

El tribunal es colegiado y se integra por un representante del gobierno federal, designado de común acuerdo por los poderes de la unión; un representante de los trabajadores designado por la federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y un magistrato tercer arbitro, que nombrarán entre sí los dos representantes citados, pero que en la práctica lo designa también el presidente de la república, todo lo cual hace que este tribunal carezca de independencia y siga las directivas políticas que ordene el jefe de la nación, en razón de nuestro sistema presidencialista. Esta integración la establece el artículo 118 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

**DURACION DE LOS MAGISTRADOS EN SU CARGO.**- Los componentes tienen un periodo fijo en el ejercicio de sus funciones y disfrutan de excelentes emolumentos en función de su autonomía jurisdiccional, que viene a constituir, al lado de las juntas de conciliación y arbitraje, como ya se dijo antes, el cuarto poder jurisdiccional del trabajo.

En cuanto al tercer árbitro, dispone la ley:

**Artículo 120.**- El presidente del Tribunal durará en su encargo seis años y disfrutará emolumentos iguales a los de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sólo podrá ser removido por haber cometido delitos graves del orden común o federal.

Los magistrados del tribunal, representantes de las organizaciones de trabajadores y del Estado, podrán ser removidos libremente por quienes los designaron.

Dispone el artículo 122, que: "El tribunal contará con un secretario general de acuerdos, los secretarios actuarios y el personal que sea necesario. Los secretarios, actuarios y empleados del tribunal estarán sujetos a la presente ley; pero los conflictos que se susciten con motivo de la a--

plicación de la misma, serán resueltos por las autoridades federales del trabajo. Los secretarios deben ser licenciados en derecho.

#### JURISDICCION Y COMPETENCIA DEL TRIBUNAL.

En forma cateogórica y precisa la ley fija la jurisdicción del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, a fin de dirimir los conflictos entre los poderes legislativo y ejecutivo y sus servidores, en el artículo 124 que limita su competencia para:

- I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia y sus trabajadores.
- II. Conocer de los conflictos que surjan entre el estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio.
- III. Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo.
- IV. Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y
- V. Efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo.

EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.- El artículo 94 de la constitución, en relación con el poder judicial de la federación, dispone expresamente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de 21 ministros y funcionará en tribunal pleno o en salas.

INTEGRACION DEL PLENO.- La disposición constitucional mencionada es reglamentada por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los términos siguientes:

ARTICULO 3°.- El pleno se compondrá de todos los ministros que integran la Suprema Corte, pero bastará la presencia de quince de sus miembros para que pueda funcionar.

ARTICULO 4°.- Las resoluciones del pleno se tomarán por mayoría de votos de los ministros presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal o cuando no hayan estado presentes durante la discusión del asunto de que se trate.

En caso de empate, se resolverá el asunto en la siguiente sesión, para la que se convocará a los ministros que hubieren concurrido a la anterior, y a los que hubieren faltado a la misma, siempre que estos no estuvieran leglamente impedidos; si en la última sesión tampoco se obtuviera mayoría, se tendrá por desechado el proyecto y el presidente de la Corte designará otro ministro, distinto del relator, para que -- formule nuevo proyecto, teniendo en cuenta las opiniones vertidas.

#### JURISDICCION Y COMPETENCIA DEL PLENO.-

Por disposiciones expresas de la Constitución de la República, artículo 123 apartado B) fracción XII in fine. Y - el artículo 152 de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, los conflictos entre el poder judicial de - la federación y sus servidores, serán resueltos en única instancia por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en función de tribunal de trabajo burocrático, como órgano de la jurisdicción social.

El artículo 153 dispone que: para los efectos del - artículo anterior se constituye con carácter permanente, una comisión encargada de substanciar los expedientes y de emitir un dictámen, el que pasará al plano de la Suprema Corte de -- Justicia de la Nación para su resolución.

Artículo 154. La comisión substanciadora se integra rá con un representante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nombrado por el pleno, otro que nombrará el sindicato de trabajadores del Poder Judicial de la Federación, y un ter - cero, ajeno a uno y otro, designado de común acuerdo por los mismos. Las resoluciones de la comisión se dictarán por mayo - ría de votos.

Para conocer de estos conflictos, el Pleno tiene el deber de sujetarse a las normas de procedimientos consignadas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pues su función jurisdiccional es la misma que ejerce el tri - bunal federal de conciliación y arbitraje de la burocracia, - pero limitada a controversias laborales en el poder judicial federal, ya que así lo dispone el artículo 153, que a la le--

tra dice: la comisión substanciadora, se sujetará a las disposiciones del capítulo III del título séptimo de esta ley, para la tramitación de los expedientes.

#### 4. EL DERECHO PROCESAL DE LOS CONFLICTOS DEL TRABAJO BUROCRÁTICO.

Los mismos principios de justicia social, proteccionistas y reivindicatorios del proceso de los asalariados, ambientan la dinámica del proceso laboral burocrático, pero tienen aplicación preeminente las reglas de procedimientos consignados en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Es procedimiento especial frente al común de los asalariados, de la misma naturaleza social, integrantes ambos del Derecho procesal del trabajo. Pero cuando no existe precepto especial para el proceso laboral burocrático, el artículo 11 de la Ley establece fuentes supletorias en el orden jerárquico siguiente: La Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las Leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad.

La teoría social del proceso del trabajo es aplicable al proceso laboral burocrático, que como parte de aquel también integra con sus principios la teoría general del proceso social, porque los burócratas pertenecen a la clase obrera y tienen los mismos derechos de redención frente al estado, como órgano representativo del poder capitalista en los países democráticos como el nuestro. Tanto la norma sustantiva como la procesal del trabajo burocrático, son de esencia sociales y por ende reivindicatorias. El propio estado ha reconocido sus obligaciones reivindicatorias frente a sus trabajadores, como consecuencia de la explotación que ejerce sobre ellos, cuyos sueldos no equivalen a una justa retribución del servicio prestado, desde el momento que les otorga prestaciones sociales y jubilaciones con sus correspondientes pensiones, en condiciones similares a los demás trabajadores.

El proceso burocrático señala la prohibición de cobrar, cortar y de recusar a los miembros del tribunal; pero --

tanto en este proceso como en el propiamente laboral, se regula un régimen de responsabilidades y sanciones que son indispensables para una buena administración de justicia.

#### DEMANDA Y CONTESTACION.

En el derecho procesal común, la ley puntualiza algunos de los requisitos que deberá llenar la demanda, a través de la cual se ejerce la acción y pretensiones procesales pero dispone que se fije con precisión lo que se pide y que se invoquen los fundamentos del derecho correspondientes; en tanto que el artículo 129 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no sólo establece requisitos especiales que debe contener la demanda burocrática, sino que impone que se acompañen a la misma las pruebas que tenga el actor, siguiendo en este sentido los principios procesales para los juicios sumarios.

Artículo 129.- Señala los requisitos, que debe contener la demanda laboral burocrática:

- I. El nombre y domicilio del reclamante.
- II. El nombre y domicilio del demandado.
- III. El objeto de la demanda.
- IV. Una relación de los hechos, y
- V. La indicación del lugar en que puedan obtenerse las pruebas que el reclamante no pudiese aportar directamente y que tengan por objeto la verificación de los hechos - en que funde su demanda, y las diligencias cuya práctica solicita con el mismo fin.

A la demanda acompañará las pruebas de que disponga y los documentos que acrediten la personalidad de su representante, si no concurre personalmente.

Del anterior artículo se puede observar, que se omite señalar el fundamento de derecho, sin duda, es obligatorio incluirlo en el escrito inicial de demanda.

El derecho procesal burocrático es más ritualista - que el laboral común de los asalariados o trabajadores en general, pues la demanda debe ser no sólo la expresion de la ac

ción procesal, sino que debe contener la pretensión procesal, pues el actor no tiene oportunidad legal de ampliar o modificar dicha demanda, porque esta se entiende en sentido estricto.

El artículo 134, establece que: los trabajadores podrán comparecer por sí o por representantes acreditados mediante simple carta poder.

Los titulares podrán hacerse representar por apoderados que acrediten su carácter mediante simple oficio.

El artículo 135, dispone que las partes podrán comparecer acompañadas de los asesores que a su interés convenga.

Con el mismo ritual procesalista de la demanda debe contestarse ésta, ya el artículo 130 de la ley, dispone expresamente que la contestación de la demanda deberá reunir los mismos requisitos que ésta, y será presentada en un término de cinco días, contados a partir de la fecha en que aquella fuere notificada.

Textualmente el artículo 130, dice: la contestación de la demanda se presentará en un término que no exceda de cinco días contados a partir del siguiente a la fecha de su notificación, deberá referirse a todos y cada uno de los hechos que comprende la demanda, y ofrecer pruebas en los términos de la fracción V del artículo anterior.

Cuando el domicilio del demandado se encuentre fuera del lugar en que radica el tribunal, se ampliará el término un día más por cada 40 kms. de distancia o fracción que exceda de la mitad.

Con la pretensión procesal del actor expuesta en la demanda y con la pretensión procesal del demandado en la contestación, se forma la litis del proceso laboral burocrático, que tiene el mismo sentido y alcance que la litis en el proceso laboral común. El tribunal o la comisión sustanciadora, en los conflictos entre el poder judicial de la federación y sus trabajadores, deben procurar que se precise la litis para

Los efectos de la admisión o rechazo de las pruebas notoria-- mente inconducentes o contrarias a la moral o al derecho o -- que no tengan relación con ella.

Establecida la litis, aún cuando la ley reguladora del proceso laboral burocrático es omisa, las partes pueden - objetar las pruebas en la misma forma y términos que se hace en el proceso laboral común, ambos procesos son hijos de un - mismo tronco: el derecho procesal del trabajo.

Siguiendo con la ley, el artículo 131, dispone: El tribunal, tan luego como reciba la contestación de la demanda o una vez transcurrido el plazo para contestarla, ordenará la práctica de las diligencias que fueren necesarias y citará a las partes y, en su caso, a los testigos o peritos, para la - audiencia de pruebas, alegatos y resolución.

Artículo 132: el día y hora de la audiencia se abri rá el periodo de recepción de pruebas; el tribunal calificará las mismas, admitiendo las que estime pertinentes y desechan do aquellas que resulten notoriamente inconducentes o contra rias a la moral o al derecho o que no tenga relación con la - litis. Acto continuo se señalará el orden de su desahogo, -- primero las del actor y después las del demandado, en la for mas y términos que el tribunal estime oportuno, tomando en -- cuenta la naturaleza de las mismas y procurando la celeridad en el procedimiento.

Artículo 133.- En la audiencia sólo se aceptarán -- las pruebas ofrecidas previamente, a no ser que se refieren a hechos supervinientes en cuyo caso se dará vista a la contra ría, o que tengan por objeto probar las tachas contra testi-- gos, o se trate de la confesional, siempre y cuando ofrezcan antes de cerrarse la audiencia.

Artículo 136.- Establece la prueba en contrario: -- "Cuando el demandado no conteste la demanda dentro del térmi- no concedido o si resulta mal representado, se tendrá por con testada la demanda en sentido afirmativo, salvo prueba en con trario.

La apreciación y estimación que haga el tribu

nal de las pruebas no está sujeta a reglas fijas; dejando su valoración a criterio del tribunal, y resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fé guardada, debiendo expresar en su -- laudo las consideraciones en que funde su decisión.

Los magistrados podrán antes de dictar el laudo, so licitar mayor información del asunto para mejor proveer, en - este caso el tribunal acordará la práctica de las diligencias necesarias que proporcionan dicha información, lógicamente -- las efectuarán los actuarios adscritos al tribunal; esto no - quiere decir que las partes pueden aportar datos, hechos o -- pruebas fuera de los términos, sino que la ley habla de infor mación complementaria que deberá proveérsele al magistrado -- por personal del mismo tribunal.

Toda persona que dentro del término de tres mese no efectúe promoción alguna se le tendrá por desistida de la ac ción y de la demanda intentada, siempre que esa promoción sea necesaria para la continuación del procedimiento. En la situa ción anterior el tribunal, de oficio o a petición de parte, - transcurridos los tres meses declarará la caducidad.

No opera la caducidad señalada, aún cuando el térmi no transcurra, cuando estén pendientes diligencias para su -- desahogo y que deban practicarse fuera del tribunal o por es tar pendientes de recibirse informes o copias certificadas -- que hayan sido solicitadas.

El artículo 146 dispone que: las resoluciones dicta das por el tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje serán inapelables y deberán ser cumplidas, desde luego, por las au tridades correspondientes.

Pronunciado el laudo, el tribunal lo notificará, -- personalmente, a las partes.

Si bien el laudo dictado por el tribunal no puede - ser apelado, sí puede ser recurrido en la vía de amparo; no - así los laudos dictados por el pleno de la Suprema Corte de - Justicia de la Nación, que no pueden ser impugnados a través del juicio constitucional, por disposición expresa de la Ley de Amparo en su artículo 37, fracción I.

Los acuerdos o resoluciones de la comisión substanciadora, también son inapelables, aunque contra ellos si procede el juicio de amparo, pero indirecto, según la naturaleza y alcance del acuerdo que agravie irreparablemente a alguna - de las partes.

El artículo 145.- Establece que los magistrados del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no podrán ser re-  
cusados.

El artículo 150.- Establece para el tribunal la o--  
bligación de proveer la eficaz e inmediata ejecución de los --  
laudos, dictando las medidas necesarias en la forma y térmi--  
nos que a su juicio sean procedentes.

Artículo 151.- Cuando se pida la ejecución de un --  
laudo, el tribunal despachará auto de ejecución y comisionará  
a un actuario para que, asociado de la parte que obtuvo, se -  
constituya en el domicilio de la parte demandada y condenada,  
requiriendo el cumplimiento de la resolución, apercibiéndola  
que, de no hacerlo, se procederá conforme a lo dispuesto en -  
el capítulo anterior —imposición de multas hasta por mil pe-  
sos—.

\* La ejecución de los laudos queda a merced de las  
autoridades superiores o sea de los titulares de las dependen-  
cias, pues independientemente de la falta de disposiciones a-  
decuadas, el tribunal no siempre procede con la energía que -  
el caso requiere, aplicando las leyes supletorias, o sea la -  
Ley Federal del Trabajo.

---

(\*) Comentario al artículo 151 de la Ley Federal de los Traba-  
jadores al Servicio del Estado. Alberto Trueba Urbina. --  
Jorge Trueba Barrera. Editorial Porrúa, México, 1977.

Capítulo VI

LOS SINDICATOS EN EL DERECHO BUROCRÁTICO.

1. Derecho de asociación.

## Capítulo VI

### LOS SINDICATOS EN EL DERECHO BUROCRÁTICO.

#### LA ASOCIACION PROFESIONAL EN MEXICO.

En la vida colonial la asociación de los trabajadores fue materialmente imposible, por las condiciones que prevalecían en aquel entonces; a partir de la independencia, tampoco se consiguió la libertad sindical, pues la industria incipiente y la situación en que se encontraban los trabajado--res les impidieron el goce de la libertad sindical y en consecuencia la asociación profesional; sin embargo, como el hombre es un ser sociable por naturaleza, la manifestación gregaria de los trabajadores aflora en función mutualista. Precisamente la primera asociación mutualista en nuestro país se constituyó el 5 de junio de 1853, bajo la denominación de "Sociedad Particular de Socorros Mutuos". La comunidad, con tales finalidades, constituía un fenómeno de hecho que se presentaba esporádicamente, sin ninguna protección legal y al amparo de la tolerancia de las autoridades.

A partir de la constitución política de 1857 se consagró en el artículo 9° la libertad de reunión, pero con fines políticos, mas esta asociación no tenía carácter profesional, esto es, no se consignaba la auténtica libertad sindical, por lo que los obreros recurrieron al mutualismo como única forma de congregación con fines benéficos pero no clasitas.

Posteriormente se estimó que el sistema cooperativo de consumo era más benéfico que el mutualista, porque los salvaba de la miseria y de la codicia del capital. Es importante destacar que allá por el año de 1870, se inició un movimiento de lucha contra el capitalismo por parte de las masas asalaariadas, habiéndose aliado a éstas los artesanos que entonces considerábanse integrantes de la pequeña burguesía, fomentándose el espíritu de solidaridad por la reglamentación del traá

bajo y por la conquista del derecho de huelga, lo cual constituía una amenaza de revolución social. Desde entonces el movimiento proletario utilizó la asociación profesional y huelga para defenderse de la dictadura de los empresarios, a pesar del artículo 925 del Código Penal de 1871 que tipificaba el delito de coalición y por consiguiente se impedía con ella el alza de salarios a través de la misma.

La primera asociación de tipo profesional con objeto de "vigilar los intereses del trabajo y luchar por la mejora de las clases obreras y proletarias", fue fundada el 16 de septiembre de 1872, bajo la denominación de "Círculo de Obreros", el cual llegó a contar en sus filas en octubre de 1874, con más de ocho mil trabajadores, en su mayor parte artesanos y obreros de hilados y tejidos. El círculo de obreros convocó a un congreso permanente con objetivos precisos respecto a la instrucción de los obreros y sus hijos, establecimiento de talleres, garantías políticas y sociales para los obreros, nombramiento de procuradores generales para éstos, fijación del tipo de salario, exposiciones industriales y un conjunto de solicitudes como aparece del manifiesto de 17 de abril de 1876.

El 5 de marzo de 1876 se fundó la Confederación de Asociaciones de los Trabajadores de los Estados Unidos Mexicanos, que sin, tener un programa definitivo, consiguió el fortalecimiento del principio de unión entre los trabajadores, constituyéndose después, en el año de 1890, la "Orden Suprema de Empleados y Ferrocarrileros Mexicanos", la "Unión de Mecánicos Mexicanos", la "Sociedad de Hermanos Caldereros Mexicanos", la "Liga Mexicana de Empleados de Ferrocarril" y otras organizaciones de trabajadores que con la unión liberal "Humanidad" en Cananea y el "Gran Círculo de Obreros Libres" en Orizaba, fueron los organismos batalladores en las huelgas de Cananea y Río Blanco, al triunfo de la Revolución Maderista, renació el movimiento obrero. En 1911 se constituyó la Confederación Tipográfica de México y el Comité Organizador de la Confederación Nacional de trabajadores; en 1912 se estableció la Casa del Obrero Mundial y posteriormente la Unión Minera Mexicana, en el norte, la Confederación del Trabajo en Torreón, Coahuila, El Gremio de Alijadores de Tampico, Tamaulipas, y la Confederación de Sindicatos de Obreros de la República Mexicana en Veracruz, Veracruz. También se organizaron

grupos obreros en otras regiones del país; pero sin duda la organización que prestó mejores servicios a la clase trabajadora fue la Casa del Obrero Mundial, que se encargó de adoc--trinar a la clase obrera y luchar en favor de la misma.

En el año de 1913 la Casa del Obrero Mundial conmemoró, por primera vez en el país, el 1° de mayo, exigiendo la jornada de ocho horas y el descanso dominical, desafiando la ira del usurpador VICTORIANO Huerta, quien ordenó la clausura del gran órgano de los trabajadores mexicanos el 27 de mayo de 1914; pero el 21 de agosto del mismo año abrió nuevamente sus puertas la organización obrera que tanto contribuyó al de--senvolvimiento de la asociación de trabajadores, hasta el --triunfo de la Revolución Constitucionalista y de la consagra--ción del derecho de asociación profesional en el artículo 123 de la constitución de 1917. Como ya se ha exuesto anteriormen--te, a partir del estatuto Cardenista de los trabajadores al Servicio del Estado de 1938, se consagró en favor de la buro--cracia el derecho de asociación profesional. Y posteriormente en el apartado B, fracción X, del artículo 123 de la Constitu--ción.

## 1.- DERECHO DE ASOCIACION.

La fracción X del apartado B) del artículo 123 cons--titucional, establece para los trabajadores al servicio del --estado el derecho de asociación. El uso de este derecho es pa--ra la defensa de sus intereses comunes.

El derecho de asociación y el sindicalismo, han si--do dos viejos ideales de la clase trabajadora, ideales que --comparten los trabajadores al servicio del estado.

El originario artículo 123 incluye dentro del con--cepto empleados no sólo a los de carácter privado, sino tam--bién a los empleados públicos, y tan es así, que las primeras leyes locales reglamentarias del artículo 123 se refirieron en particular a los derechos de los empleados del estado y de los municipios.

\*La teoría del sindicato obrero es aplicable al sindicato burocrático, como parte integrante de la clase obrera; también debe luchar no sólo por el mejoramiento económico de sus integrantes, sino por la transformación del régimen capitalista del estado.

\*\* Un tema discutido en el derecho administrativo es el que se refiere al derecho de asociación y en particular al derecho de asociación sindical. El criterio tradicional se manifestó en el sentido de que el estado es una institución de instituciones, ajena a propósitos de lucro, que regula su actividad inspirada en asegurar el interés público por lo que no se podía aceptar la existencia de entidades que interfirieran la acción pública y se viera obligado a abandonar la tarea su prema de equilibrar y armonizar los intereses de una comunidad. Se pensó en todo caso, que la colectividad sería la que resistiera gravemente los perjuicios de una contradicción entre la administración pública y sus trabajadores, al compartir innecesariamente el arte de gobierno del estado.

En un primer momento de esa polémica se hizo una distinción entre el derecho de asociación y el derecho a sindicalizarse. El derecho de asociación de los trabajadores del Estado apareció como una consecuencia lógica del principio establecido en el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la república podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar".

En la Constitución del 17 se consagró el principio de asociación sindical en la fracción XVI del artículo 123 apartado "A", que ordena: "Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales."

---

\* Teoría del Sindicato Obrero Alberto Trueba Urbina. Nuevo Derecho del Trabajo. Pág. 353.

\*\*Derecho Asociación de los Trabajadores del Estado. Derecho Administrativo Andres Serra Rojas, P. 413. Ed. Porrúa, Méx.

Resuelta por la Suprema Corte la aplicación del artículo 123 constitucional a las relaciones entre el Estado y sus servidores, la ley reglamentó este derecho de asociación sindical.

El derecho de asociación sindical de los trabajadores públicos es un derecho indiscutible, por lo que se estima justa la posición de nuestra Constitución y de la legislación, regulando tan importante actividad.

Por lo que se refiere a instituciones descentralizadas, tanto el artículo 123 como la Ley Federal del Trabajo -- les otorgan ampliamente este derecho de asociación sindical.

En instituciones descentralizadas que han alcanzado su plena autonomía como la Universidad Nacional Autónoma de México, sus trabajadores gozan del derecho de asociación. -- "Las relaciones entre la Universidad y su personal de investigación, docente y administrativo, se regirán por estatutos especiales que dictará el CONSEJO UNIVERSITARIO. En ningún caso los derechos de su personal serán inferiores a los que concede la Ley Federal del Trabajo". Artículo 17 de su Ley Orgánica.

Por otra parte, este proceso de lucha social universal culminó en el orden internacional, cuando la Asamblea General de la Organización de la Naciones Unidas proclamó la -- "Declaración de los Derechos del Hombre", estableciendo en su artículo 20:

- I.- Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación.
- II.- Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación".

Pero volviendo al tema, los conceptos de sindicato, sindicato único y derecho de asociación los establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en sus artículo 67, 68 y 69 que disponen lo siguiente:

Artículo 67.- Los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.

Artículo 68.- En cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario.

Cuando se constituyen dos o más sindicatos y ambos pretenden la titularidad o cuando se desconoce la representación del sindicato y se forma otro sindicato con el grupo de trabajadores inconformes, estos problemas se plantean en un juicio de detentación de la titularidad de los trabajadores ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. El recuento de los trabajadores se llevará a cabo en el lugar donde esté el centro de trabajo donde el C. Actuario de la Junta se constituirá, con el fin de iniciar la diligencia, acto seguido preguntará a cada trabajador -personalmente-, su decisión de pertenecer al sindicato que le convenga, hecho el recuento total, el C. actuario remitirá lo actuado a la junta, y continuará el procedimiento ordinario que marca la ley.

Artículo 69.- Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez -- que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados.

Artículo 70.- Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos. Cuando los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza, quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales.

El requisito fundamental para que se constituya un sindicato es el número de miembros, obviamente en este sentido concuerdan la legislación federal del trabajo y la legislación del trabajo burocrático, por lo que ésta última señala -- en el artículo 71, que: "Para que se constituya un sindicato, se requiere que lo formen veinte trabajadores o más, y que no exista dentro de la dependencia otra agrupación sindical que cuente con mayor número de miembros". Esta última parte, señala otro requisito, --que no exista otro sindicato con mayor número de miembros--, naturalmente que si existiera otro sindicato, ésta última norma sería contraria a la señalada en el artículo 68, de esta misma ley, y aún más, la titularidad de la representatividad de sindicato se le otorga a la asocia-

ción que tenga mayor número de afiliados y lógicamente la formación de uno nuevo nunca se podría dar.

Los elementos o requisitos que se necesitan para -- ser registrados los sindicatos son cuatro y que deberán remitirse ante el tribunal federal de Conciliación y Arbitraje, -- ya que así lo determina el artículo 124 de esta ley, que señala que el tribunal será competente para conceder el registro de los sindicatos, o en su caso, dictar la cancelación del -- mismo. Pero volviendo al registro de sindicatos, el artículo 72 señala que: "Los sindicatos serán registrados por el tribunal federal de conciliación y arbitraje, a cuyo efecto se remitirán a ésta, por duplicado, los siguientes documentos:

- I. El acta de la asamblea constitutiva o copia de ella autorizada por la directiva de agrupación.
- II. Los estatutos del sindicato.
- III. El acta de la sesión en que se haya designado la directiva o copia autorizada de aquella, y
- IV. Una lista de los miembros de que se componga el sindicato, con expresión de nombres de cada uno, estado civil, edad, empleo que desempeña, sueldo que perciba y relación pormenorizada de sus antecedentes como trabajador.

El tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al recibir la solicitud de registro, comprobará por los medios -- que estime más prácticos y eficaces, que no existe otra asociación sindical dentro de la dependencia de que se trate y -- que la peticionaria cuenta con la mayoría de los trabajadores de esa unidad, para proceder, en su caso, al registro.

Artículo 73.- El registro de un sindicato se cancelará por disolución del mismo o cuando se registre diversa agrupación sindical que fuere mayoritaria. La solicitud de cancelación podrá hacerse por persona interesada y el tribunal, -- en los casos de conflicto entre dos organizaciones que pretenden ser mayoritarias, ordenará desde luego el recuento correspondiente y resolverá de plano.

Artículo 74.- Los trabajadores que por su conducto o falta de solidaridad fueran expulsados de un sindicato, perderán por ese sólo hecho todos los derechos sindicales que la

ley concede. La expulsión sólo podrá votarse por la mayoría - de los miembros del sindicato respectivo o con la aprobación de las dos terceras partes de los delegados sindicales a sus congresos o convenciones nacionales y previa defensa del acusado. La expulsión deberá ser comprendida en la orden del -- día.

Artículo 75.- Queda prohibido todo acto de reelec-- ción dentro de los sindicatos.

Artículo 76.- El estado no podrá aceptar, en ningún caso, la cláusula de exclusión.

Las obligaciones de los sindicato son establecidas por las siguientes cláusulas que establece el artículo 77:

- I. Proporcionar los informes que en cumplimiento de esta ley solicite el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dentro de los diez días siguientes a cada elección, los - cambios que ocurrieren en su directiva o en su comité eje- cutivo, las altas y bajas de sus miembros y las modifica- ciones que sufran los estatutos;
- II. Facilitar la labor del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los conflictos que se ventilen ante el mis- mo, ya sea del sindicato o de sus miembros, proporcionán- dolo la cooperación que le solicite, y
- III. Patrocinar y representar a sus miembros ante las autorida- des y ante el tribunal federal de Conciliación y Arbitra- je cuando les fuere solicitado.

Sobre esta última fracción podemos decir, que la -- personalidad de los sindicalizados está representada por los directivos del sindicato —Secretario General—, al respecto de la Suprema Corte de Justicia dictó jurisprudencia en el -- sentido de: "Sindicato. Personalidad de los (Artículos 77-IV y 80). Los sindicatos, a través de sus directivos, pueden de- mandar en nombre de un grupo de sus agremiados, la cataloga-- ción de un determinado número de plazas, porque es evidente - el interés jurídico que lo asiste, ya que la resolución que - se pronuncia, afecta al conjunto de los trabajadores que los integran. (Laudo: Expediente No. 101/47 C. José Aguilar Bu- - fort y otros vs. C. Secretario de Hacienda y Crédito Público).

De conformidad con el artículo 79, los actos que -- están prohibidos para los sindicatos son los siguientes:

- I. Hacer propaganda de carácter religioso;
- II. Ejercer la función de comerciantes, con fines de lucro;
- III. Usar la violencia con los trabajadores libres, para o-- bligarlos a que se sindicalicen;
- IV. Fomentar actos delictuosos contra personas o propieda-- des; y
- V. Adherirse a organizaciones o centrales obreras o campe-- sinas.

Artículo 80.- La directiva del sindicato será res-- ponsable ante este y respecto de terceras personas en los -- mismos términos que lo són los mandatarios en el derecho co-- mún.

Artículo 81.- Los actos realizados por las directi-- vas de los sindicatos, obligan civilmente a éstos, siempre -- que hayan obrado dentro de sus facultades.

Artículo 83.- En los casos de violación a lo dispues-- to en el artículo 79, el tribunal Federal de Conciliación y - Arbitraje determinará la cancelación del registro de la direc-- tiva o del registro del sindicato, según corresponda.

Artículo 86.- Establece el pago de remuneraciones a los directivos de los sindicatos, naturalmente esta disposi-- ción es de procedimiento interno y está sujeta a una libre im-- posición salarial, ya que no establece la ley la cantidad que se denomina como remuneración, y esto hace de los funciona-- rios un modus vivendi que a toda costa buscan y defienden, -- por lo que dispone: "Las remuneraciones que se paguen a los - directivos y empleados de los sindicatos y, en general, los - gastos que origine el funcionamiento de éstos, serán a cargo de su presupuesto, cubierto en todo caso por los miembros del sindicato de que se trate".

Los artículo 78 y 84 establecen el derecho que tie-- nen los sindicatos a afiliarse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que los artícu-- los de referencia disponen:

"Artículo 78.- Los sindicatos podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central reconocida por el estado".

"Artículo 84.- La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado se regirá por sus estatutos, y en lo conducente, por las disposiciones relativas a los sindicatos que señala esta ley".

En ningún caso podrá decretarse la expulsión de un sindicato del seno de la federación.

Aplicando supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, el artículo 383 dispone que: los estatutos de las federaciones y confederaciones, independientemente de los requisitos señalados para la constitución del sindicato, contendrán:

- I. Denominación y domicilio y los de sus miembros constituyentes;
- II. Condiciones de adhesión de nuevos miembros; y
- III. Forma en que sus miembros estarán representados en la directiva y en las asambleas.

El artículo 384.- Dispone que: "Las federaciones y confederaciones deben registrarse ante la Secretaría de Trabajo y Previsión Social".

Es aplicable a las federaciones y confederaciones - lo dispuesto en el párrafo final del artículo 366.

Artículo 385.- Para los efectos del artículo anterior, las federaciones y confederaciones remitirán por duplicado:

- I. Copia autorizada del acta de la asamblea -constitutiva.
- II. Una lista con la denominación y domicilio de sus miembros;
- III. Copia autorizada de los estatutos; y
- IV. Copia autorizada del acta de asamblea en que se haya elegido la asamblea.

La documentación se autorizará de conformidad con -

Lo dispuesto en el párrafo final del artículo 366.

El artículo 85 dispone que: "Todos los conflictos - que surjan entre la federación y los sindicatos o sólo entre éstos, serán resueltos por el tribunal federal de Conciliación y Arbitraje.

Por último, de conformidad con el artículo 82 los - sindicatos se disuelven por:

- I. Por el voto de las dos terceras partes de los miembros -- que lo integran, y
- II. Porque dejen de reunir los requisitos señalados por el ar  
tículo 71.

## Capítulo VII

### DERECHO DE HUELGA DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS.

- 1.- El mito de la huelga burocrática.
- 2.- Los requisitos para declarar la huelga.
- 3.- Calificación de la huelga.

## Capítulo VII

## DERECHO DE HUELGA DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS.

## ANTECEDENTES DE LA HUELGA.

En todo el mundo la huelga ha pasado por diversas etapas: represión, tolerancia y derecho de los trabajadores.- En nuestro país el Código Penal de 1871 sancionaba las coaliciones y las huelgas en el artículo 925; no obstante la sanción, durante el Porfiriato tuvieron lugar muchos movimientos de huelga tolerados por el régimen, aunque en ocasiones fueron reprimidos violentamente, como ocurrió en Cananea y Río Blanco. Más tarde, el triunfo de la Revolución Mexicana, la huelga se consagró como derecho en el artículo 123 de la constitución de 1917. El fundamento de la consagración jurídica se precisó en el Congreso de Querétaro por el diputado José N. Macías, quien al respecto dijo:

"Ahora vamos al caso: han subido el precio del producto que se está fabricando; los salarios, al estipularse, - deben venir a fijar precisamente la base para la retribución del trabajador; ha subido el producto de una manera considerable, las ganancias que está obteniendo el industrial son exageradas, entonces viene el conflicto, entonces viene el medio de la huelga con el objeto de obtener éstos y aquí tienen ustedes establecidas, reconocidas las huelgas y verán ustedes - como el C. primer jefe se ha preocupado de una manera especial sobre el particular, y van ustedes a oírlo: "Esta ley reconoce como derecho social económico la huelga". Aquí tienen ustedes como los reaccionarios, los que han sido tildados tan mal, se han preocupado tan hondamente por la clase más importante y más grande de la sociedad, de la cual dije yo desde los principios de la XXXVI legislatura, que era el eje sobre el cual estaba girando la sociedad. Pues bien, reconoce el derecho de huelga y dice perfectamente: las huelgas no solamente solucionan los conflictos y han sido buenas, sino que en seguida viene a decir cual ha sido el objeto defendido, por--

que reconocer un derecho no es simplemente protegerlo, pues - es necesario hacerlo preciso para que pueda entrar en la práctica."

\* Terminado el quinto debate pronunciado por Macías, la asamblea acordó se formara una comisión, encargada de redactar el proyecto final para la futura declaración de Derechos Sociales, Proyecto Pastor Rovaix-Macías, en cuya exposición de motivos, aparece el párrafo siguiente:

La facultad de asociarse está reconocida como un derecho natural del hombre, y en caso alguno es más necesaria la unión, que entre los individuos dedicados a trabajar para otro por un salario, a efecto de uniformar las condiciones en que se ha de prestar el servicio y alcanzar una retribución más equitativa. Uno de los medios eficaces para obtener el mejoramiento apetecible por los trabajadores cuando los patronos no acceden a sus demandas, es cesar en el trabajo colectivamente (huelga), y todos los países civilizados reconocen este derecho de los asalariados cuando lo ejercitan sin violencia.

Derivados de los renglones anteriores, se redactaron las fracciones XVII y XVIII, la segunda de las cuales fijó con gran fuerza el objetivo supremo de la huelga:

Fracción XVII: Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros, los paros y las huelgas.

Fracción XVIII: Las huelgas serán lícitas cuando, empleando medios pacíficos, lleven por objeto conseguir el equilibrio entre los factores capital y trabajo, para realizar la justa distribución de los beneficios. En los servicios de interés público será obligatorio para los huelguistas dar aviso -- con diez días de anticipación al consejo de Conciliación y Arbitraje del acuerdo relativo a la suspensión del trabajo.

Dictamen y proyecto de la comisión de la asamblea -- constituyente, que estuvo presidida por el general Francisco J. Múgica y se integró con los diputados Recio, Román, Colunga

---

(\*) Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Mario de la Cueva, -- Páginas 575 y sig. Ed. Porrúa.

y Monzón; las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades o en caso de guerra, cuando aquellas pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependen del gobierno.

Posteriormente en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1938, consecuentemente, en el periodo presidencial de general Cárdenas, reapareció el espíritu universal de la declaración de derechos sociales: todas las relaciones de trabajo deben estar protegidas por el artículo 123. El derecho de huelga no fue un producto de meditaciones teóricas, ni tuvo su origen en doctrinas más o menos elaboradas. Fue, como todo el derecho del trabajo, una manifestación de la tragedia de los hombres que sufrían la injusticia de los salarios de hambre, y que sabían que solamente su acción y la de sus organizaciones sindicales podrían alcanzar condiciones decorosas y humanas para la prestación de los servicios.

#### \* DEFINICION DE LA HUELGA.-

"La huelga es la suspensión concertada del trabajo, llevada al cabo para imponer y hacer cumplir condiciones de trabajo que respondan a la idea de la justicia social, como un régimen transitorio, en espera de una transformación de las estructuras políticas, sociales y jurídicas, que pongan la riqueza y la economía al servicio de todos los hombres y de todos los pueblos, para lograr la satisfacción integral de su necesidad".

Los elementos de la definición se reúnen en unos renglones: a) La huelga es la suspensión concertada del tra--

---

(\*) El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Mario de la Cueva. Huelga. Definición. Pág. 588. Ed. Porrúa, México.

bajo, consecuentemente, la paralización de las actividades de una empresa o establecimiento o de varias de ellas o de ellos; b) No empleamos la palabra coalición porque su significado es ambiguo en nuestro derecho, c) el elemento segundo propone la finalidad, que no es la única, sino solamente la principal de la huelga: la creación de las normas de trabajo de la empresa o establecimiento; d) el elemento tercero resalta que la finalidad esencial de la huelga no es la simple creación de las condiciones de prestación de los servicios, sino de unas que respondan a los ideales de la justicia social; e) el elemento cuarto se relaciona con la misión de la huelga de imponer el cumplimiento del derecho pactado; f) las frases finales de la definición pretenden ser la visión de un soñador, por eso se dice que vivimos una sociedad en transición, pero ¿por cuántas décadas o siglos? Y son también la esperanza de una organización económica destinada a la satisfacción integral de la necesidad de todos los hombres y de todos los pueblos.

#### LA HUELGA, DERECHO INDIVIDUAL Y COLECTIVO.

El derecho de huelga es, originariamente, un derecho de cada trabajador, pero conlleva el sello colectivo: este planteamiento expresa la esencia de la libertad y de los derechos de cada trabajador lo que permite su diferenciación de los derechos individuales del hombre.

Si afirmamos que el derecho de huelga es originariamente un derecho de cada trabajador, es porque, ante todo, la libertad es un elemento integrante de la persona humana y sólo ella, y porque, en el caso concreto, consiste en la facultad de intervenir en la formación y actividad de una coalición y emitir un voto aprobatorio o negativo para el ejercicio del derecho. No conviene olvidar que fueron los trabajadores, como personas físicas, quienes lucharon por la supresión del delito de coalición y de huelga. Pero conlleva el sello de lo colectivo, pues mientras las libertades del mundo individualista y liberal redundaban en beneficio particular de cada persona, la libertad de que ahora nos ocupamos sólo puede ejercerse para la realización de un acto colectivo, y para alcanzar fines de naturaleza igualmente colectivos. Así entendió la asamblea constituyente de Querétaro la naturaleza del derecho de huelga, ya que así lo reconoce la fracción XVI del

artículo 123 constitucional.

El derecho de huelga es también, y quizá principalmente, un derecho colectivo, consistente en que los grupos obreros, a través de su ejercicio, tienen el deber de promover el mejoramiento constante de las condiciones de vida de quienes ya son trabajadores y de todos los que en el futuro alcanzan esa categoría.

Las frases antecedentes muestran una faceta más de las muchas que adornan el derecho colectivo del trabajo: las coaliciones obreras y los organismos sindicales tienen no solamente el derecho, sino también y en grado tanto o más fuerte, el deber de cumplir su misión: el mejoramiento presente y futuro de las condiciones de vida de los trabajadores y la preparación del mundo justo del mañana.

### 1.-EL MITO DE LA HUELGA BUROCRÁTICA.

Por primera vez en nuestro país, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, consagró expresamente el derecho de asociación profesional y de huelga de los trabajadores al servicio del estado (artículos 45 y 66 a 69). Desde entonces se inició un auténtico movimiento revolucionario sindical de la burocracia; después, al correr del tiempo, le sucedió lo mismo que al movimiento obrero hasta culminar en un "charrismo" más sumiso. En realidad vivimos la burocracia democrática, y no obstante la corrupción sindical, los trabajadores han alcanzado estabilidad o inamovilidad relativa en sus empleos, así como los beneficios de la seguridad social.

El derecho de huelga siempre fue objeto de defensa nuestra en la cátedra, en el libro, en la cámara de diputados desde hace más de veinte años. Todavía recién sepultada la revolución, en el año de 1941, difundimos el derecho de huelga de los obreros y los burócratas. Pero a través del tiempo la realidad de los hechos se ha impuesto: la huelga burocrática es un mito... sin embargo, ahí están en vigor los textos legales, como piezas de museo, los cuales reproducimos más adelante

te.

## LA HUELGA EN LA LEY BUROCRATICA.

La constitución de la república, en el artículo 123 apartado B, fracción X, establece en favor de los burócratas el derecho de huelga, del cual pueden hacer uso, cumpliendo los requisitos que determina la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violan de manera general y sistemática los derechos que el propio precepto consagra en favor de los trabajadores.

DEFINICION.- La ley reglamentaria de dicho texto -- constitucional, en el artículo 92, define la huelga diciendo que es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que la propia ley establece. Y en el artículo 93 dice expresamente: "Declaración de huelga es la manifestación de la voluntad de la mayoría de los trabajadores de una dependencia de suspender las labores de acuerdo con los requisitos que es tablece esta ley, si el titular de la misma no accede a sus demandas".

OBJETO.- El artículo 94 de la Ley dice textualmente:

"Los trabajadores podrán hacer uso de derecho de -- huelga respecto de una o varias dependencias de los poderes -- públicos, cuando se violan de manera general y sistemática -- los derechos que consagra el apartado B del artículo 123 cons titucional".

Para que se haga uso del derecho de huelga se tie-- nen que dar dos supuestos que traducen en violación de dere-- chos:

- a. General.
- b. Sistemática.

La primer palabra implica que se violen todos o ca-- si todos los derechos que consagra el apartado B del artículo - 123 constitucional, por lo que es sumamente difícil que se - de este primer supuesto y más aún que se de en forma conjunta ya que el artículo de referencia expresa: de manera general y

sistemática o sea, que se tienen que dar los dos supuestos —al mismo tiempo, de no ser así, los trabajadores y/o sindicatos no pueden hacer uso de este derecho.

La segunda palabra implica que se violen los derechos por sistema —esto no nos saca de la duda—, o sea, en forma conjunta o en combinación.

Por otra parte, claramente se ve que el sentido jurídico actual de la huelga burocrática, contrasta notoriamente con los objetivos de huelga consignados en el antiguo estatuto de 1938:

"Artículo 69.- La huelga general es la que se endereza en contra de todos los funcionarios de los poderes de la unión y sólo puede ser motivada por cualquiera de las siguientes causas:

a. Por falta de pago de salarios consecutivos correspondientes a un mes de trabajo, salvo el caso de fuerza mayor que calificará el tribunal de arbitraje.

b. Porque la política general del estado, comprobada con hechos, sea contraria a los derechos fundamentales que esta ley concede a los trabajadores del estado, debiendo en tal caso hacer la comprobación respectiva el propio tribunal.

c. Por desconocimiento oficial del tribunal de arbitraje o porque el estado ponga graves obstáculos para el ejercicio de sus atribuciones.

d. Porque se haga presión para frustrar una huelga parcial".

"Artículo 70.- La huelga parcial es la que se decreta contra un funcionario o grupo de funcionarios de una unidad burocrática por cualquiera de las causas siguientes:

a. Violaciones frecuentemente repetidas de este estado.

b. Negativa sistemática para comparecer ante el tribunal de arbitraje.

c. Desobediencia a las resoluciones del mismo tribunal de arbitraje".

Este precepto fue sustituido por el ya transcrito - artículo 94 de la ley reglamentaria del apartado B.

El artículo 95, expresa que: la huelga sólo suspende los efectos de los nombramientos de los trabajadores por el tiempo que dure, pero sin terminar o extinguir los efectos del propio nombramiento.

Artículo 96.- La huelga deberá limitarse al mero acto de la suspensión del trabajo.

Artículo 97.- Los actos de coacción o de violencia física o moral sobre las personas o de fuerza sobre las cosas cometidas por los huelguistas, tendrán como consecuencia, respecto de los responsables, la pérdida de su calidad de trabajador; si no constituyen otro delito, cuya pena sea mayor, se sancionarán con prisión hasta de dos años, y multa hasta de diez mil pesos, más la reparación del daño.

## 2. LOS REQUISITOS PARA DECLARAR LA HUELGA.

El derecho de huelga o el uso del derecho de huelga sólo se concede a los burócratas que residen en el país, pues los burócratas que desempeñan sus funciones en el extranjero no pueden ejercer este derecho, ya que así lo estipula el artículo 98, que dice: "En caso de huelga, los trabajadores con funciones en el extranjero, deberán limitarse a hacer valer sus derechos por medio de los organismos nacionales que correspondan; en la inteligencia de que les está vedado llevar a cabo cualquier movimiento de carácter huelguista fuera del territorio nacional.

En sí los requisitos para declarar la huelga se remiten a los dos supuestos del artículo 94, requisitos que se ven inalcanzables para los trabajadores al servicio del estado, ya que difícilmente se violan los derechos general y sistemáticamente conjuntamente, por lo que la huelga en el ámbi-

to del derecho laboral de los burócratas nunca —o casi nunca— se presenta, de ahí que algunos tratadistas sostengan que la huelga en los servicios públicos —ejercida por los burócratas— sea un mito. El artículo 99, señala los requisitos, —que son:

I. Que se ajuste a los términos del artículo 94 de esta ley, y

II. Que sea declarada por las dos terceras partes —de los trabajadores de la dependencia afectada.

Como se puede ver, el segundo requisito se puede —dar en cualquier momento, no así lo que señala la fracción I.

Artículo 100.— Antes de suspender las labores, los —trabajadores deberán presentar al presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje su pliego de peticiones con la copia del acta de asamblea en que se haya acordado decla—rar la huelga. El presidente, una vez recibido el escrito y —sus anexos, correrá traslado con la copia de ellos al funcio—nario o funcionarios de quienes dependa la concesión de las —peticiones, para que resuelvan en los términos de diez días,—a partir de la notificación.

Debemos tener presente el artículo 455 de la Ley —Federal de los Trabajadores, que dice:

"Para los efectos de este título, se entiende por —servicios públicos: los de comunicaciones y transportes, los de gas, los de luz y energía eléctrica, los de limpia y los —de aprovisionamiento y distribución de aguas destinadas al —servicio de las poblaciones, los sanitarios, los de hospita—les, los de cementerios y los de alimentación cuando se refie—ren a artículos de primera necesidad, siempre que en este úl—timo caso se afecte alguna rama completa del servicio.

"El artículo 452.— Señala los requisitos que se de—berán satisfacer para el emplazamiento a huelga y en su frac—ción III, señala que: el aviso para la suspensión de las labo—res deberá darse por lo menos, con seis días de anticipación —a la fecha señalada para suspender el trabajo y con diez días cuando se trate de servicios públicos.

Artículo 101.-"El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje decidirá dentro de un término de setenta y dos -- horas, computado desde la hora en que se recibe copia del escrito acordando la huelga, si ésta es legal o ilegal, según se hayan satisfecho o no los requisitos a que se refieren los artículos anteriores. Si la huelga es legal, precederá desde luego a la conciliación de las partes, siendo obligatoria la presencia de éste en las audiencias de avenimiento".

Suspensión de labores.- Cuando el tribunal considere que es legal la huelga, entonces los trabajadores pueden suspender las labores en las unidades burocráticas, tal y como lo dispone el artículo 102, que dice: "Si la declaración de la huelga se considera legal, por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y si transcurrido el plazo de diez días a que se refiere el artículo 95, no se hubiere llegado a un entendimiento entre las partes, los trabajadores podrán suspender las labores.

### 3.- CALIFICACION DE LA HUELGA.

Huelga inexistente.- En caso de que la huelga estalle antes de los diez días de emplazamiento, el tribunal declarará la inexistencia de la misma. Así lo dispone el artículo 103, en los términos siguientes: "Si la suspensión de labores se lleva a cabo antes de los diez días del emplazamiento, el tribunal declarará que no existe el estado de huelga; fijará a los trabajadores un plazo de veinticuatro horas para que reanuden sus labores, apercibiéndolos de que si no lo hacen, quedarán cesados sin responsabilidad para el estado, salvo en casos de fuerza mayor o de error no imputable a los trabajadores y declarará que el estado o funcionario afectados no han incurrido en responsabilidad".

Artículo 104.- "Si el tribunal resuelve que la declaración de la huelga es ilegal, prevendrá a los trabajadores que en caso de suspender las labores, el acto será considerado como causa justificada de cese y dictará las medidas que juzgue necesarias para evitar la suspensión".

La suspensión de labores.- En algunos servicios públicos, por ejemplo: teléfonos, ha hechos que el estado efectúe algunas medidas para evitar que los servicios públicos dejen de suministrarse, y como consecuencia emplee una figura nueva que se llama requisa, o sea el estado se encarga de emplear gente que esté a cargo de la prestación de servicios.

Artículo 105.- "Si el tribunal resuelve que la huelga es ilegal, quedarán cesados por este sólo hecho, sin responsabilidad para los titulares, los trabajadores que hubiesen suspendido sus labores".

Artículo 106.- "La huelga será declarada ilegal y delictuosa cuando la mayoría de los huelguistas ejecuten actos violentos contra las personas o las propiedades, o cuando se decreten en los casos del artículo 29 constitucional. "Artículo 29 constitucional: En los casos de invasión, perturbación grave de la paz o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, etc., se podrán suspender las garantías individuales del hombre".

Artículo 107.- "En tanto no se declare ilegal, inexistente o terminado un estado de huelga, el tribunal y las autoridades civiles y militares deberán respetar el derecho que ejerciten los trabajadores, dándoles las garantías y pres<sup>u</sup>miéndoles el auxilio que soliciten.

#### TERMINACION DE LA HUELGA.-

Artículo 108.- "La huelga terminará:

- I. Por aveniencia entre las partes en conflicto;
- II. Por resolución de la asamblea de trabajadores tomada por acuerdo de la mayoría de los miembros;
- III. Por declaración de ilegalidad o inexistencia;
- IV. Por laudo de la persona o el tribunal que, a solicitud de las partes y con la conformidad de éstas, se avoque al conocimiento del asunto".

Artículo 109.- "Al resolverse que una declaración de huelga es legal, el tribunal a petición de las autoridades correspondientes y tomando en cuenta las pruebas presentadas,

fijará el número de trabajadores que los huelguistas estarán obligados a mantener en el desempeño de sus labores, a fin de que continúen realizándose aquellos servicios cuya suspensión perjudique la estabilidad de las instituciones, la conservación de las instalaciones o signifique un peligro para la salud pública.

## CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Del capítulo número uno que se refiere a los antecedentes de los trabajadores, se desprende que ya existían prestaciones y derechos de las personas que estaban sujetas a una relación de subordinación con el estado, podemos encontrar entre estos derechos, el salario que se les retribuía y el ascenso personal.

Con facilidad se observa que del nexo jurídico que existió en las épocas romanas, precolonial, colonial, revolucionaria y que actualmente existe entre el estado y sus trabajadores derivan aspectos jurídicos o prestaciones jurídicas que se traducen en derechos y obligaciones. Actualmente el maestro Trueba Urbina las llama derechos reivindicatorios.

SEGUNDA.- La relación jurídica que existe entre el empleado público y el estado es un vínculo jurídico que se encuentra establecido bajo los principios del derecho del trabajo, aún cuando, la labor que desempeñan los empleados sean del ámbito del derecho administrativo.

Porque si no surgirían innumerables derechos en función de la labor que desempeñan las personas por ejemplo: derecho de carpinteros, derecho de costureras, etc.

TERCERA.- Desde la expedición del estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión en 1938 y posteriormente la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se estableció entre ellos una relación de trabajo.

CUARTA.- Con la adición del inciso "B" al artículo 123 de la Constitución, se ha instituido una relación de derecho al trabajo entre el estado y sus trabajadores, una relación jurídica que se ve elevada a un rango constitucional.

QUINTA.- La relación jurídica existente entre el estado y sus trabajadores se define como nombramiento, ya que así lo señala la ley a falta de este la relación puede derivar de la inclusión del trabajador en las listas de raya.

Como es de observarse la Ley no contempla el contrato individual de trabajo entre el estado y la persona, por lo tanto los derechos y obligaciones derivan del nombramiento y no de un contrato celebrado entre ambas partes.

SEXTA.- Están expulsados o están fuera de esta relación (laboral) jurídica: los altos funcionarios, los empleados de confianza, por lo que su situación jurídica al no estar regulados por la Ley, dependen de la estabilidad del secretario de estado o del funcionario que ostenta un alto puesto.

SEPTIMA.- Es claro y notorio que nuestro sistema legislativo es superior o igual al extranjero (norteamericano, italiano, argentino, etc.), ya que en materia laboral se han alcanzado metas y logros a favor de la clase trabajadora que se traducen en derechos que reivindican a la clase débil y lógicamente los trabajadores al servicio del estado no ven minimizados sus derechos sino que al contrario, cada vez adquieren mayor fuerza. De ahí la importancia de nuestro sistema jurídico que día a día se debe empeñar más en perfeccionar y acrecentar los derechos de asociaciones, a percibir salario, estabilidad en el puesto, vacaciones, asociación profesional y huelga.

OCTAVA.- Los principios de justicia social, proteccionistas y reivindicatorios que se aplican en el procedimiento de los conflictos laborales de los asalariados son los mismos que se aplican en el procedimiento burocrático, tomando como base las reglas de procedimientos que consigna la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. Por lo que la Ley Federal del Trabajo se aplica supletoriamente en los conflictos burocráticos.

De modo que aunque en la ley burocrática existieran lagunas u omisiones procedimentales, los trabajadores al ser-

vicio del estado, no verían afectados sus derechos que reclaman y menos aún con la actual reforma de los títulos XIV, XV, y XVI de la Ley Federal del Trabajo, que se refiere a la reestructuración del procedimiento ya que tiende a proteger al trabajador.

NOVENA.- Es importante señalar que los conflictos que se suscitan entre el estado y sus trabajadores a partir de 1960, se van a resolver y dirimir en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, de esta manera los trabajadores ya pueden recurrir ante un órgano de justicia donde hagan valer su acción reclamando sus derechos que en un momento dado se ven afectados y minimizados.

DECIMA.- El derecho de asociación y el sindicalismo fueron y han sido siempre los viejos ideales de la clase trabajadora -- que de una manera u otra tenían que defender sus intereses comunes.

A partir de la Constitución de 1917 en su artículo 9º señala el Derecho de asociación y en la fracción XVI del artículo 123, apartado "A" que señala el derecho de sindicalizarse los trabajadores al servicio del Estado, por lo que éstos últimos ven regulados los derechos de asociación y sindicalización a partir de 1938.

De esta manera, las posiciones de nuestra Constitución y Legislación estimamos que es justa, ya que el derecho de asociación sindical de los trabajadores al servicio del estado es un derecho indiscutible.

DECIMO PRIMERA.- El derecho de huelga es el corolario del derecho de asociación, y debe concederse a los trabajadores al servicio del estado, cuando tenga por objeto lograr el cumplimiento de aquellas obligaciones del estado que puedan considerarse vitales para el empleado. Las limitaciones al derecho de huelga son características propias que el estado impone, hace que surja una nueva figura jurídico-administrativa llamada REQUISIA.

Dif-icilmente en la actualidad se dan los requisitos para declarar la huelga entre los empleados públicos, de ahí que la -huelga burocrática se le señale como un "mito".

## BIBLIOGRAFIA.

- |                                                            |                                                                       |
|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| MANUAL DE DERECHO DEL TRABAJO<br>Editorial PORRUA.         | EUQUERIO GUERRERO<br>México, 1978.                                    |
| NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO<br>DEL TRABAJO. Ed. PORRUA.   | ALBERTO TRUEBA URBINA<br>México, 1979.                                |
| NUEVO DERECHO PROCESAL DEL<br>TRABAJO. Edit. PORRUA        | ALBERTO TRUEBA URBINA<br>Mexico, 1979.                                |
| EL NUEVO DERECHO DEL TRABAJO<br>Editorial PORRUA           | MARIO DE LA CUEVA<br>México, 1979.                                    |
| DERECHO DEL TRABAJO<br>Editorial PORRUA                    | NESTOR DE BUEN<br>México, 1978.                                       |
| DERECHO DEL TRABAJO<br>Editorial.                          | FALCONE NICHOLAS<br>U.S.A., 1972.                                     |
| DERECHO ADMINISTRATIVO<br>Editorial PORRUA                 | ANDRES SERRA ROJAS.<br>Mexico, 1979.                                  |
| DERECHO ADMINISTRATIVO<br>Editorial.-                      | BULLRICH RODOLFO<br>ARGENTINA.                                        |
| DERECHO ADMINISTRATIVO<br>Editorial PORRUA                 | GABINO FRAGA<br>México, 1978.                                         |
| MANUAL DE DERECHO<br>ADMINISTRATIVO. Ed. PORRUA            | OLIVERA DEL TORO JORGE<br>México, 1978.                               |
| TRABAJO, LEYES Y LEGISLACION<br>Editorial HILIASTA, S.R.L. | ALCALA ZAMORA Y CASTILLO<br>LUIS Y GUILLERMO CABANELAS.<br>Argentina. |
| TRABAJO, LEYES Y LEGISLACION<br>Editorial.- De Palma       | KASKEL WALTER<br>Argentina, 1972.                                     |

BUROCRACIA  
Editorial.-

BUROCRACIA  
Editorial.-

DICCIONARIO DE DERECHO DEL  
TRABAJO. Edit. Porrúa.

MENDIETA NUÑEZ LUCIO  
México.

ANTONIO GARCIA VALENCIA  
México.

GUILLERMO CABANELAS.  
México, D.F.